

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELELANGAN BARANG/JASA
DALAM PERKARA PERSEKONGKOLAN TENDER
MENURUT HUKUM PERSAINGAN USAHA
(STUDI PUTUSAN KPPU NOMOR 04/KPPU-L/2005
DAN PUTUSAN NOMOR 17/KPPU-L/2007)**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)

DEWI SITA YULIANI

0606006053



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Dewi Sita Yuliani
NPM : 0606006053
Tanggal : 18 Juli 2008
Tanda Tangan :



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Dewi Sita Yuliani

NPM : 0606006053

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Tesis : Analisis Yuridis Terhadap Pelelangan Barang/Jasa Dalam Perkara Persekongkolan Tender Menurut Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan KPPU Nomor 04/KPPU0-L/2005 dan Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2007)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. A. M. Tri Anggraini, S.H., M.H. ()

Penguji : Dr. Syamsul Maarif, S.H., LL.M. ()

Penguji : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 26 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah! Sujud syukur pada Allah SWT, yang selalu memberikan semua yang terbaik untuk umatNya. Syukur atas segala karunia yang tak pernah putus tercurah hingga detik ini. Syukur atas nikmat sehat yang diberikanNya sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan lancar. Amiin.

Tidak lupa ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya saya haturkan kepada:

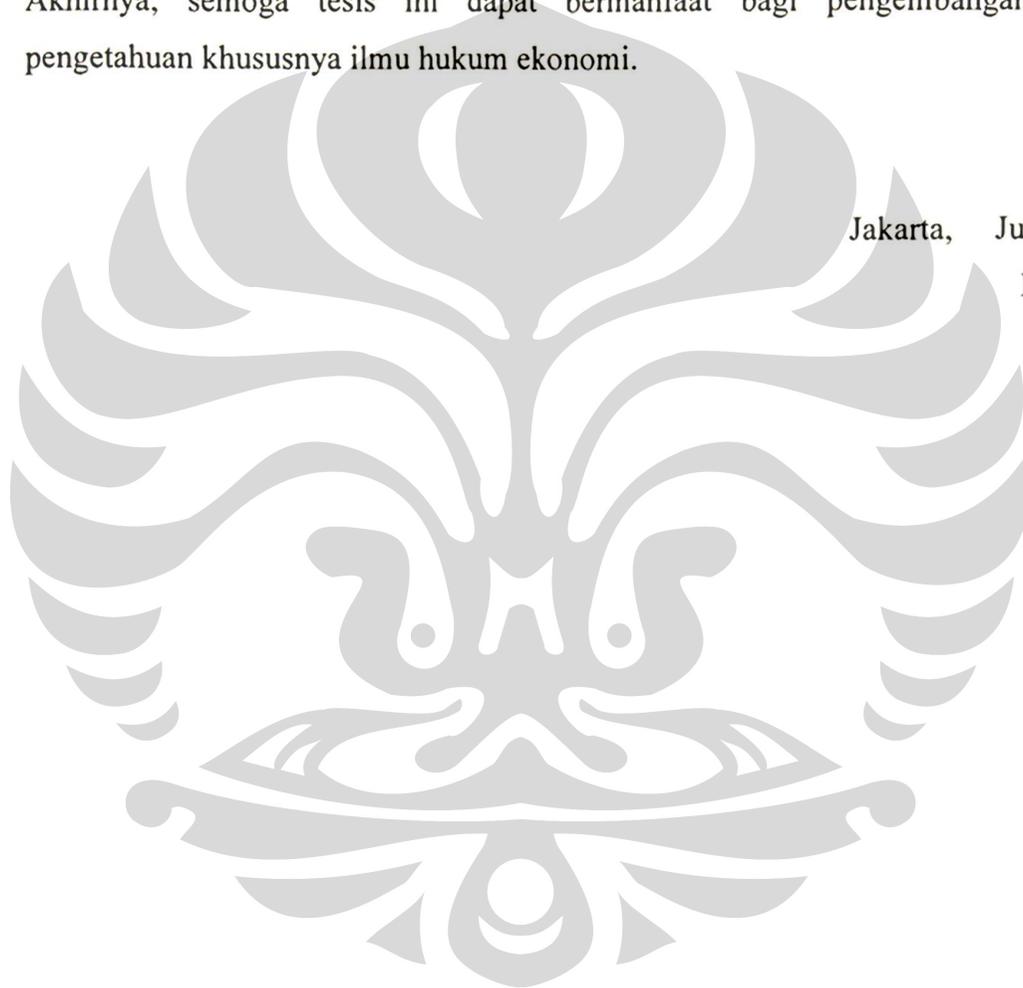
1. Dr. AM. Tri Anggraini, S.H., M.H. selaku pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta menyemangati saya dalam penulisan tesis ini.
2. Kedua orang tua: Alm. H. Noer A. Sarodji dan Almh. Hj Marijatun Sarodji.
3. Keluarga besar H. Noer A. Sarodji di Semarang, kakak dan keponakan yang tidak hentinya mendoakan dan memberikan dorongan semangat agar tugas belajar ini segera dapat terselesaikan.
4. Keluarga besar KPPU khususnya Ibu R. Kurnia Sya'ranie selaku Direktur Eksekutif, serta keluarga besar Direktorat Penegakan Hukum: Pak Ismed, Mas Budi, Bang Gop, Een, Farid "Bello", Arnold, Dinni, Bang Hakim, Jumeer sepaket dengan Yank Rorik, Lukman, Myul, Mas Muh, rekan seperjuangan di S2 UI (Ayah, Seno, dan Mas Anang), para KPD dan semua penghuni lantai 4 gedung KPPU yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.. Terima kasih buat dorongan (dan kadang celaan) yang membuat saya lebih bersemangat dalam menyelesaikan tugas belajar ini.
5. Keluarga besar Kelas A Angkatan XIII, kebersamaan selama 2 tahun ini tak kan pernah terlupakan.
6. Keluarga besar Pondok Khoirunnisa: Uni, Sari, Mira, Mb Dina, Tabhita, Kak Terry, Mas Wawan, dan Mb Imah. Merekalah saudara terdekat di Jakarta ini.

7. Keluarga besar Pemuda 149 Semarang: Gotri, Nguk-nguk, Dolly, Noegy, Guntur, Dadang, Hery, Hesty, Iffah, Hanung. Mereka yang banyak menghibur saya dengan lawakan-lawakan katronya.
8. Terakhir, kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam penyelesaian tesis ini.

Akhirnya, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum ekonomi.

Jakarta, Juli 2008

Penulis



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dewi Sita Yuliani
NPM : 0606006053
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

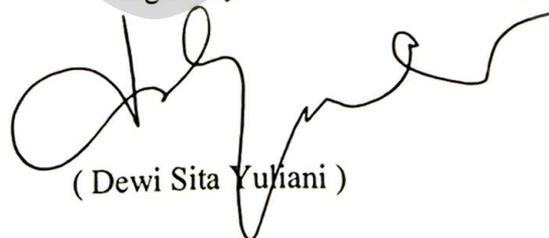
“Analisis Yuridis Terhadap Pelelangan Barang/Jasa Dalam Perkara Persekongkolan Tender Menurut Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan KPPU Nomor 04/KPPU0-L/2005 dan Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2007).”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Juli 2008

Yang menyatakan



(Dewi Sita Yuliani)

ABSTRAK

Nama : Dewi Sita Yuliani
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul : Analisis Yuridis Terhadap Pelelangan Barang/Jasa Dalam Perkara Persekongkolan Tender Menurut Hukum Persaingan Usaha (Studi Putusan KPPU Nomor 04/KPPU0-L/2005 dan Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-L/2007)

Penelitian ini bersifat Preskriptif, menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan metode perbandingan hukum dengan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan sebagai sumber datanya. Sampai saat ini, laporan mengenai persekongkolan tender masih mendominasi laporan yang masuk ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Tahun 2007, sebanyak 75% laporan merupakan dugaan persekongkolan dalam tender sehingga berimbas juga terhadap perkara yang ditangani oleh KPPU. Persekongkolan tender diatur dalam Pasal 22 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut hanya mengatur mengenai persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender. Masalah yang kemudian muncul adalah bagaimana kalau persekongkolan tersebut dilakukan dalam suatu pelelangan barang/jasa. KPPU sebagai lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan UU No. 5 Tahun 1999 kemudian menyusun pedoman dan atau publikasi sebagaimana disebutkan dalam tugas Komisi di Pasal 35 huruf f UU No. 5 Tahun 1999. Dalam pedoman Pasal 22 tersebut dijelaskan bahwa cakupan tender meliputi tawaran harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa. Berdasarkan definisi tersebut, maka cakupan dasar penerapan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui tender terbuka, tender terbatas, pelelangan umum, dan pelelangan terbatas. Dengan demikian, persekongkolan dalam pelelangan barang/jasa termasuk dalam yurisdiksi Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menggunakan pendekatan *rule of reason* sehingga membutuhkan analisa mengenai dampak persaingannya. Pasal tersebut terdiri dari 5 unsur yaitu unsur pelaku usaha, unsur bersekongkol, unsur pihak lain, unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender, dan unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Dalam membuktikan terjadi atau tidak terjadinya persekongkolan maka KPPU harus melakukan pemenuhan semua unsur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tersebut.

Kata kunci:

Hukum persaingan, *Persekongkolan Tender*

ABSTRACT

Name: Dewi Sita Yuliani
Study Program: Law Science
Title: Juridical Analysis on the Goods/Services Tender in the Tender Conspiracy Case According to Business Competition Law (Study on Number 04/KPPU-L/2005 and Number 17/KPPU-L/2007 KPPU Verdicts)

The characteristic of this study is Prescriptive; using the normative juridical and law comparison research method with secondary data that obtained from the library research as the main source. Until now, the report concerning tender conspiracy still dominates the reports that enter the Supervisory Commission for Business Competition (KPPU). In year 2007, 75% reports are tender conspiracy assumptions that then have an impact on the case handled by KPPU. Tender conspiracy ruled in Article 22 Law Number 5 Year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. That Article only ruled concerning the conspiracy to arrange or determine the tender winner. The later emerge matter are how if the conspiracy occurred on a goods/services tender. KPPU as an institution formed to execute the Law Number 5 Year 1999 then arrange guidance and or publication as mentioned in the Commission duty in Article 35 letter f Law Number 5 Year 1999. In the Article 22 guidance explained that tender scope includes price bids to do the entire jobs or execute a job, provide goods and or services, buy goods and or services, and sell a goods and or services. According to the definition, the basic implementation scope of the Article 22 Law Number 5 Year 1999 is tender or bids to propose price that can be done through open tender, limited tender, public bids, and limited bids. Thus, conspiracy tender in goods/services tender include in the juridical of article 22 Law Number 5 Year 1999. Article 22 Law Number 5 Year 1999 used the rule of reason approach, which needs analysis on the competition impact. That article consists of 5 (five) elements which are business subject element, conspiracy element, other parties' element, arrange and or determine the tender winner element, and the result in unfair business competition element. To authenticates whether a conspiracy does occur or not, then KPPU must fulfill all the elements in the Article 22 Law Number 5 Year 1999.

Keywords: competition law, tender conspiracy

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL -----	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS -----	ii
HALAMAN PENGESAHAN -----	iii
KATA PENGANTAR -----	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS -----	vi
ABSTRAK -----	vii
ABSTRACT -----	viii
DAFTAR ISI -----	ix
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah -----	1
B. Perumusan Permasalahan -----	7
C. Tujuan Penelitian -----	8
D. Kerangka Konseptual -----	8
E. Metode Penelitian -----	12
F. Sistematika Laporan Penelitian -----	14
BAB II. KAJIAN TEORI MENGENAI PERSEKONGKOLAN TENDER	
A. Pemahaman Persekongkolan Menurut Hukum Persaingan Usaha -----	16
1. Perjanjian Dalam BW dan Dalam Hukum Persaingan Usaha -----	16
2. Persekongkolan: Perjanjian yang Dilarang atau Kegiatan yang Dilarang ---	18
B. Persekongkolan Tender Menurut Hukum Persaingan Usaha -----	19
1. Persekongkolan Tender Menurut Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 -----	20
2. Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 -----	23
3. Pengadaan Barang dan Jasa Berdasarkan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Mengenai Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah -----	28
C. Pendekatan Hukum Dalam Persekongkolan Tender di Indonesia -----	31

BAB III. KEWENANGAN KPPU DALAM PENANGANAN PERKARA PERSEKONGKOLAN PELELANGAN BARANG/JASA

A.	Pengertian Lelang dan Tender -----	35
B.	Perkara Persekongkolan dalam Pelelangan yang Ditangani oleh KPPU-----	37
1.	Perkara No. 04/KPPU-L/2005 -----	38
a.	Putusan KPPU Perkara No. 04/KPPU-L/2005 -----	38
b.	Upaya Hukum Keberatan dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 04/Pdt.KPPU/2005/PN.Jak.Sel-----	45
c.	Upaya Hukum Kasasi dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 04 K/KPPU/2006 -----	52
2.	Perkara No. 17/KPPU-L/2007 -----	56

BAB IV. PEMBUKTIAN PERSEKONGKOLAN DALAM PELELANGAN BERDASARKAN UU No. 5 TAHUN 1999

A.	Pembuktian Perkara No. 04/KPPU-L/2005 -----	61
1.	Unsur Bersekongkol untuk Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender -----	63
2.	Unsur Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat-----	72
B.	Pembuktian Perkara No. 17/KPPU-L/2007 -----	75
1.	Unsur Pelaku Usaha-----	77
2.	Unsur Pihak Lain -----	78
3.	Unsur Bersekongkol untuk Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender -----	78
4.	Unsur Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat-----	80

BAB IV. PENUTUP

A.	Kesimpulan -----	82
B.	Saran -----	85

Daftar Pustaka

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam upaya untuk menjamin terciptanya persaingan usaha yang sehat, maka pada bulan Maret 1999, Presiden Republik Indonesia saat itu, yaitu Prof. Dr. B. J. Habibie mengesahkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut “UU No. 5 Tahun 1999”). UU No. 5/1999 yang merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ini didalamnya memuat berbagai larangan praktek berbisnis di Indonesia yang merupakan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Guna melakukan penegakan hukum dibidang persaingan usaha, maka dibentuklah sebuah lembaga independen yang mempunyai kewenangan tersebut. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut “KPPU”) adalah lembaga yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999, sesuai dengan amanat Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999¹. Selama ini KPPU selalu berupaya untuk melaksanakan tugasnya secara independen dan semata-mata demi kepentingan masyarakat luas, bangsa dan negara, tanpa membedakan siapa yang terlibat dalam masalah persaingan usaha tersebut. KPPU sebagai lembaga independen juga selalu berupaya untuk memberikan penilaian terhadap berbagai perilaku pelaku usaha dan kebijakan pemerintah dari kacamata netral.

Pada tahun pertama dibentuknya KPPU, berbagai laporan yang masuk ke KPPU menunjukkan beragam masalah, mulai dari isu korupsi sampai isu perburuhan dan HAKI. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat kita, terutama pelaku usaha, mempunyai kemauan yang kuat untuk mempelajari dan mengerti tentang praktek monopoli dan persaingan usaha sehingga mampu

¹ KPPU dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. KPPU merupakan lembaga non structural yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Tujuan pembentukan KPPU adalah untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999.

memanfaatkannya untuk mengeliminir hambatan yang menghalangi pertumbuhan bisnisnya.

Seiring dengan perkembangan kinerja KPPU, maka berbagai permasalahan persaingan usaha semakin disadari keberadaannya oleh masyarakat. Kesadaran ini ditandai dengan meningkatnya jumlah laporan yang diterima oleh KPPU. Materi laporan yang disampaikan ke KPPU sebagian besar adalah mengenai dugaan persekongkolan dalam tender, selain itu juga terdapat laporan mengenai penguasaan pasar, penetapan harga, perjanjian tertutup, monopoli, oligopoli, jual rugi, dan penyalahgunaan posisi dominan.

Laporan yang berkaitan dengan persekongkolan tender yang diterima oleh KPPU sampai dengan April 2005 adalah sebanyak 104 laporan yang meliputi persekongkolan dalam tender yang terjadi di dalam instansi pemerintah (pengadaan ATK, infrastruktur, kehutanan, survey, kesehatan, pengadaan alat, kendaraan), listrik, migas, pertanian, gula illegal, jasa keamanan, dan teknologi informasi.²

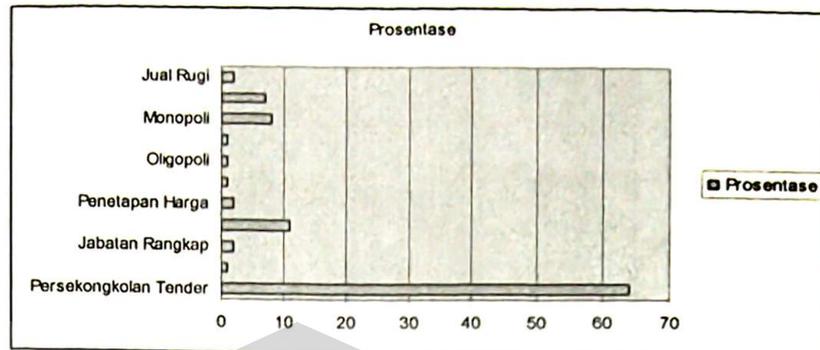
Sepanjang Tahun 2006, tercatat 200 laporan yang masuk ke KPPU, yang 64%nya terkait dengan dugaan persekongkolan tender yang didominasi oleh dugaan persekongkolan tender di instansi Pemerintah. Secara lengkap laporan yang masuk ke KPPU diklasifikasikan sebagai berikut:³

Klasifikasi Laporan	Prosentase
Persekongkolan Tender	64
Posisi Dominan	1
Jabatan Rangkap	2
Non Yurisdiksi KPPU	11
Penetapan Harga	2
Integrasi Vertikal	1
Oligopoli	1
Kartel	1
Monopoli	8
Penguasaan Pasar	7
Jual Rugi	2

² Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Laporan 5 Tahun KPPU 2000 - 2005: *Periode Pengembangan Kelembagaan dan Implementasi Awal*, (Jakarta: KPPU, 2005), hal. 33

³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Laporan Tahun 2006, *Enam Tahun Meletakkan Fondasi Kelembagaan Persaingan Usaha: Tantangan Kedepan*, (Jakarta: KPPU: 2006), hal. 12

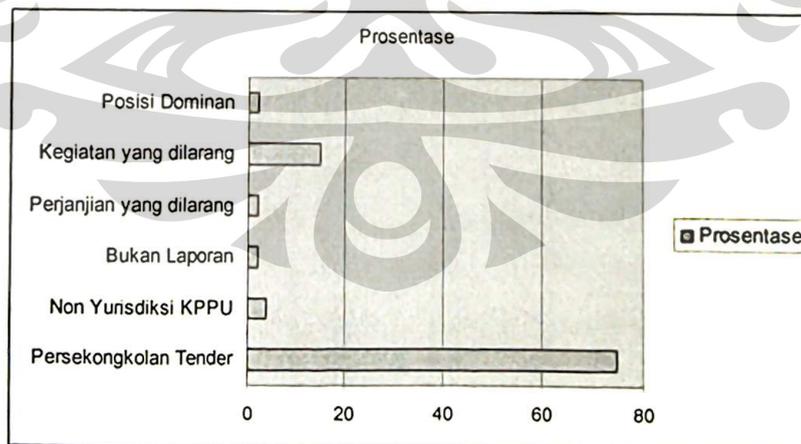
Gambar 1. Klasifikasi Laporan Tahun 2006



Jumlah laporan yang diterima KPPU hingga akhir tahun 2007 mengalami peningkatan. KPPU menerima 244 (dua ratus empat puluh empat) laporan, yang masih didominasi oleh laporan mengenai dugaan persekongkolan tender. Laporan lainnya berkaitan dengan permasalahan monopoli, diskriminasi, persekongkolan, penetapan harga, dan beberapa dugaan pelanggaran lain. Berikut rincian jumlah laporan yang diterima oleh KPPU hingga akhir tahun 2007:⁴

Klasifikasi Laporan	Prosentase
Persekongkolan Tender	75
Non Yurisdiksi KPPU	4
Bukan Laporan	2
Perjanjian yang dilarang	2
Kegiatan yang dilarang	15
Posisi Dominan	2

Gambar 2. Klasifikasi Laporan Tahun 2007



⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Laporan Tahun 2007, Regulatory Reform* (Jakarta: KPPU: 2007), hal. 75

Seperti telah diuraikan di atas, salah satu bentuk yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat adalah persekongkolan dalam tender yang merupakan salah satu bentuk kegiatan yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999. Prinsip-prinsip umum yang perlu diperhatikan dalam tender antara lain adalah transparansi, kompetisi yang efektif dan terbuka, akuntabilitas dan non-diskriminatif. Sejalan dengan itu, Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur tentang larangan persekongkolan dalam tender yang berbunyi: “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.⁵

Persekongkolan dalam tender dapat terjadi melalui kesepakatan-kesepakatan, baik tertulis atau tidak tertulis, dan mencakup jangkauan perilaku yang luas antara lain penetapan harga secara bersama antar peserta tender dan kolusi dalam tender. Kolusi atau persekongkolan dalam tender ini bertujuan untuk membatasi pesaing potensialnya untuk berusaha dalam pasar bersangkutan dengan cara menentukan pemenang tender.

Persekongkolan tender dapat dilakukan secara terang-terangan maupun diam-diam melalui tindakan penyesuaian, penawaran sebelum dimasukkan, atau menciptakan persaingan semu, atau menyetujui dan atau memfasilitasi, atau pemberian kesempatan eksklusif, atau tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.

Persekongkolan ini dapat terjadi di setiap tahapan proses tender, mulai dari perencanaan dan pembuatan persyaratan oleh pelaksana atau panitia tender, penyesuaian dokumen tender antara peserta tender, evaluasi dokumen tender, hingga pengumuman tender. Praktek persekongkolan dalam tender ini dilarang karena dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan bertentangan dengan tujuan dilaksanakannya tender tersebut, yaitu untuk memberikan kesempatan yang

⁵ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Nomor 5 Tahun 1999, LN. No. 33, TLN. No. 3817, Pasal. 22.

sama kepada pelaku usaha agar dapat ikut menawarkan harga dengan kualitas yang bersaing.

Sesuai dengan tugas Komisi yang disebutkan dalam Pasal 35 huruf f yaitu bahwa salah satu tugas Komisi adalah menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999, maka KPPU kemudian menyusun Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender yang diterbitkan Tahun 2006.⁶

Dalam pedoman Pasal 22 tersebut pengertian tender mencakup tawaran harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa. Berdasarkan definisi tersebut, maka cakupan dasar penerapan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui tender terbuka, tender terbatas, pelelangan umum, dan pelelangan terbatas.

Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan menjadi 3 jenis, yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan antara persekongkolan vertikal dengan persekongkolan horizontal. Persekongkolan vertikal adalah persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan horizontal adalah persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Sedang gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal adalah persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa.⁷

Tender yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat atau menghambat persaingan usaha adalah tender yang bersifat tertutup atau tidak

⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender, Berdasarkan UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Jakarta: KPPU, 2006).

⁷ Ibid, hal. 11

transparan dan tidak diumumkan secara luas, tender yang bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama, dan tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.

Dalam UU No.5 Tahun 1999, persekongkolan dalam tender dinyatakan sebagai perilaku yang bersifat *rule of reason*, yaitu bahwa suatu tindakan memerlukan pembuktian dalam menentukan telah terjadinya pelanggaran terhadap persaingan usaha yang sehat. Untuk itu dalam persekongkolan tender perlu diketahui apakah proses tender tersebut dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Dalam penjelasan pasal 22 tersebut dijelaskan mengenai pengertian tender, yaitu tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa⁸. Dalam ketentuan umum, Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999 dijelaskan mengenai persekongkolan atau konspirasi usaha, yaitu suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol⁹.

Dalam prakteknya masih sering terjadi perdebatan dalam penerapan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 terhadap pelelangan barang dan jasa. Hal ini terjadi karena secara *de jure* memang pasal tersebut mengatur mengenai larangan persekongkolan dalam tender, bukan lelang. Pendapat pengadilan yang menyatakan bahwa "suatu pengaturan yang secara langsung dapat mematikan persaingan dianggap tidak berlaku tanpa perlunya pembuktian lebih lanjut", merupakan 'embrio' digunakannya doktrin *per se illegal*. Di samping itu, terdapat pula embrio digunakannya doktrin *rule of reason* yang menyatakan bahwa "bila terdapat suatu pengaturan yang tampaknya tidak secara nyata mematikan persaingan, namun dapat berdampak merugikan persaingan, maka harus dilakukan

⁸ Lihat Penjelasan Pasal 22 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

⁹ Lihat Pasal 1 Angka 8 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

suatu analisis untuk mengukur tujuan dan akibat dari pengaturan tersebut". Berdasarkan doktrin ini, maka dalam hal tertentu, suatu tindakan bersama dapat dianggap wajar (*reasonable*) dan oleh karenanya adalah sah, meskipun hal itu secara signifikan membatasi persaingan¹⁰.

Sampai saat ini KPPU telah memutuskan beberapa perkara yang terkait dengan persekongkolan dalam lelang, diantaranya yaitu Putusan Perkara No. 04/KPPU-L/2005 tentang Proses Pelelangan Barang Bukti Berupa Gula Pasir Kristal Putih yang Dimenangkan oleh PT. Angels Product, dan Putusan Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tentang Pelelangan 1800 lembar saham PT Dharmala Sakti Sejahtera yang ada di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia. Dalam kedua perkara ini, para Terlapor membahas mengenai kewenangan KPPU dalam menangani perkara persekongkolan lelang.

Berdasarkan pemikiran di atas, penulis menganggap perlu melakukan penulisan tesis yang berjudul: "**Analisis Yuridis Terhadap Pelelangan Barang/Jasa Dalam Perkara Persekongkolan Menurut Hukum Persaingan Usaha**".

B. Perumusan Permasalahan

Bertolak dari uraian mengenai latar belakang penulisan tesis tersebut di atas, maka disusun perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan KPPU dalam memeriksa perkara dugaan persekongkolan dalam pelelangan barang/jasa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999?
2. Apa yang dibuktikan oleh KPPU dalam menangani perkara persekongkolan dalam pelelangan barang/jasa menurut UU No. 5 Tahun 1999? (Studi Kasus Putusan Perkara No. 04/KPPU-L/2005 dan Putusan Perkara No. 17/KPPU-L/2007)

¹⁰ Anggraini, AM. Tri. "Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat, Perse Illegal atau Rule Of Reason". cet. I (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 85-86.

C. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan mengenai cakupan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 berkaitan dengan istilah tender dan lelang. Selain itu tesis ini juga dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana KPPU membuktikan adanya persekongkolan dalam Perkara No. 04/KPPU-L/2005 dan Perkara No. 17/KPPU-L/2007

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan tentang kewenangan KPPU dalam memeriksa dugaan persekongkolan pelelangan saham berdasarkan ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.
2. Untuk menjelaskan doktrin *rule of reason* dalam upaya pembuktian untuk memenuhi unsur “yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat” dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

D. Kerangka Konseptual

Persaingan usaha dapat dibedakan atas persaingan sehat (*fair competition*) dan persaingan tidak sehat (*unfair competition*).¹¹ Persaingan tidak sehat pada akhirnya dapat mematikan persaingan, yang kemudian memunculkan monopoli. Monopoli adalah pasar tanpa persaingan.

Untuk memandu terjadinya persaingan yang sehat sehingga memungkinkan terselenggaranya ekonomi pasar sebagaimana mestinya, diperlukan perangkat hukum persaingan sebagai aturan main yang diacu oleh semua pelaku kegiatan ekonomi.¹² Disinilah arti penting dibuatnya suatu Undang-undang Anti Monopoli sebagai suatu perangkat hukum untuk memandu terjadinya persaingan sehat bagi tercapainya efisiensi. Terdapat dua efisiensi yang ingin

¹¹ Jurnal Hukum Bisnis, *Membudayakan Persaingan Sehat*, Editorial dalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 19, Mei – Juni 2002, hal. 4

¹² Norman S. Pakpahan, *Pokok-pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: ELIPS, 1994, hal. 2. Lihat pula Abdul Hakim G. Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Anti Monopoli*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 1999, hal. 2.

dicapai oleh Undang-undang Anti Monopoli, yaitu efisiensi bagi produsen dan bagi masyarakat atau *productive efficiency* dan *allocative efficiency*.¹³

Dalam penerapan hukum persaingan, ada kekhasan tertentu yang tidak dikenal dalam bidang hukum lainnya. Kekhasan tertentu terletak pada penentuan terjadinya suatu tindakan yang dianggap sebagai pelanggaran. Dalam hukum persaingan, penentuan terjadinya suatu tindakan dibedakan antara *per se illegal* dan *rule of reason*. Menurut Hikmahanto Juwana, yang dimaksud dengan *per se illegal* adalah penentuan terjadinya suatu tindakan melalui tes yang sederhana (*bright-line tests*). *Per se* menurut Black's Law Dictionary adalah ".....by himself or itself; in itself; taken alone; inherently; in isolation; unconnected with other matters."

Dalam menggunakan penilaian secara *per se illegal*, artinya suatu perbuatan itu dengan sendirinya telah melanggar ketentuan yang diatur jika perbuatan itu telah memenuhi rumusan dari undang-undang tanpa ada alasan pembenar. Hal tersebut senada dengan pada yang disampaikan oleh A. Junaidi Masjhud,¹⁴ *per se rule* melarang suatu perbuatan tanpa mempertimbangkan dampak yang terjadi. Dalam hukum persaingan, perbuatan semacam ini dikenal dengan istilah perbuatan *per se illegal* karena dilarang *as is* dan bersifat *illegal* sejak timbulnya tanpa kemungkinan alasan pembenar baik secara ekonomis atau yuridis.

Pengertian *rule of reason* adalah suatu pendekatan hukum yang dilakukan oleh badan pengawas pelaksanaan undang-undang persaingan atau oleh pengadilan untuk mengevaluasi apakah suatu praktek pembatasan bisnis membawa akibat yang melahirkan anti persaingan, kemudian memutuskan apakah

¹³Yang dimaksud dengan *productive efficiency* ialah efisiensi bagi perusahaan dalam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa. Perusahaan dikatakan efisien apabila dalam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa perusahaan tersebut dilakukan dengan biaya serendah-rendahnya karena dapat menggunakan sumber daya yang sekecil mungkin. Yang dimaksudkan dengan *allocative efficiency* adalah efisiensi bagi masyarakat konsumen. Dikatakan masyarakat konsumen efisien apabila para produsen dapat membuat barang-barang yang dibutuhkan oleh konsumen dan menjualnya pada harga yang para konsumen itu bersedia untuk membayar harga barang yang dibutuhkan itu. Lihat Sutan Remy Sjahdeini, *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Hukum Bisnis 10 (2000), hal. 9.

¹⁴A. Junaidi Masjhud, *Pembuktian Per se rule dalam UU Anti Monopoli*, artikel dalam Hukum Online Edisi 30 Juni 2003.

praktek pembatasan bisnis tersebut dilarang.¹⁵ Hikmahanto Juwana memberikan definisi *rule of reason* adalah penentuan terjadinya suatu tindakan dengan menggunakan tes yang lebih rumit (*multifactored reasonableness tests*).¹⁶

Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah Pasal yang menggunakan pendekatan hukum yang *rule of reason* karena menuntut evaluasi apakah persekongkolan tender tersebut membawa akibat yang melahirkan anti persaingan. Prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam tender adalah transparansi, penghargaan atas uang, kompetisi yang efektif dan terbuka, negosiasi yang adil, akuntabilitas dan proses penilaian, serta non diskriminatif.¹⁷ Persekongkolan dalam tender ini dapat terjadi melalui kesepakatan-kesepakatan, baik tertulis maupun tidak tertulis. Persekongkolan ini mencakup jangkauan perilaku yang luas, antara lain usaha produksi dan atau distribusi, kegiatan asosiasi perdagangan, penetapan harga, dan manipulasi lelang atau kolusi dalam tender yang dapat terjadi melalui kesepakatan antar pelaku usaha, antar pemilik pekerjaan, maupun antar kedua pihak tersebut.

Pengertian tender mencakup tawaran mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa. Pengertian lelang menurut kamus hukum ekonomi adalah cara penjualan barang di depan umum yang dilakukan dengan penawaran bertingkat naik atau turun. Sehingga cakupan dasar penerapan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui tender terbuka, tender terbatas, pelelangan umum, dan pelelangan terbatas.

¹⁵ Erman Radjagukguk, *Mencermati Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dari Perspektif Hukum*, makalah disampaikan pada Seminar UU Anti Monopoli, Jakarta, 25-26 Juli 2001, hal. 3. Lihat pula R.S. Khemani and D.M. Shapiro, *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, Paris: OECD, 1996, hal. 51.

¹⁶ Hikmahanto Juwana, *Merger, Konsolidasi dan Akuisisi dalam Perspektif Hukum Persaingan dan UU No. 5/1999*, makalah dalam Program Pelatihan Persaingan Usaha untuk staf sekretariat KPPU, Jakarta, 23 Oktober 2001, hal. 5.

¹⁷ Lihat Penjelasan Pasal 22 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Penulisan tesis ini menggunakan berbagai istilah dan untuk mengatasi kemungkinan perbedaan pengertian dari istilah-istilah itu, kerangka konseptual dari istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Persekongkolan atau konspirasi usaha, yaitu suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol¹⁸. Berdasarkan kamus hukum, persekongkolan adalah suatu kerjasama antara dua pihak atau lebih yang secara bersama-sama melakukan tindakan yang melanggar hukum¹⁹.
2. Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa²⁰. Pengertian tender tersebut mencakup tawaran mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa²¹.
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui Perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi²².
4. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa

¹⁸ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.

²⁰ Lihat Penjelasan Pasal 22 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.

²² Lihat ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Penulisan tesis ini menggunakan berbagai istilah dan untuk mengatasi kemungkinan perbedaan pengertian dari istilah-istilah itu, kerangka konseptual dari istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Persekongkolan atau konspirasi usaha, yaitu suatu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol¹⁸. Berdasarkan kamus hukum, persekongkolan adalah suatu kerjasama antara dua pihak atau lebih yang secara bersama-sama melakukan tindakan yang melanggar hukum¹⁹.
2. Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa²⁰. Pengertian tender tersebut mencakup tawaran mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa²¹.
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui Perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi²².
4. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa

¹⁸ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.

²⁰ Lihat Penjelasan Pasal 22 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Pedoman Pasal 22 Tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender.

²² Lihat ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha²³.

5. KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat²⁴.

E. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian *yuridis normatif* yaitu penelitian hukum yang berbasis atau mengacu kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.²⁵

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, metode penelitian dikatakan normatif karena khusus untuk meneliti hukum sebagai norma positif *as it is written in the books*.²⁶ Selanjutnya Soetandyo juga menyebut metode penelitian normatif sebagai metode penelitian doktrinal.²⁷

Penelitian ini bersifat preskriptif yakni penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.²⁸ Penelitian ini mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan serta penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder berkenaan dengan

²³ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²⁴ Lihat ketentuan Pasal 1 angka 18 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, "*Penemuan Hukum Suatu Pengantar*", cet. 11, (Yogyakarta : Liberty, 2001), hal. 29.

²⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, "*Hukum. Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya : 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto*" (Jakarta : Elsam, 2002), hal. 146-147.

²⁷ *Ibid.*, Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep dan atau pengembangnya. Di Indonesia metode doktrinal lazim dikenal sebagai metode penelitian hukum yang normatif, untuk melawankan dengan metode penelitian yang dikatakan terbilang empiris, hal. 147-148.

²⁸ Soerjono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", cet. 3, (Jakarta : UI Press, 2005), hal.10.

pokok permasalahan yang akan dibahas. Penelitian ini terutama akan mengaitkan peraturan perundang-undangan di bidang antimonopoli terutama yang terkait dengan perkara persekongkolan dalam pelelangan yang ditangani KPPU dan pembuktiannya dalam Putusan Perkara No. 04/KPPU-L/2005 dan Putusan Perkara No. 17/KPPU-L/2007.

2. Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.²⁹ Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.³⁰ Data sekunder terdiri dari Bahan hukum Primer, Bahan hukum sekunder dan Bahan hukum tertier.

Bahan hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti (a) Norma (dasar), (b) Peraturan dasar, c) Peraturan Perundang-undangan, (d) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, (e) Yurisprudensi, (f) Traktat, dan (g) Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.³¹

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.³² Bahan hukum sekunder bernilai penting juga untuk mengembangkan hukum dan ilmu hukum.³³ Sedangkan Bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang

²⁹Istilah ini menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah data penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*", cet. 6, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 12.

³⁰Menurut Soerjono Soekanto, ciri-ciri umum dari data sekunder antara lain (i) pada umumnya data sekunder dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera; (ii) baik bentuk maupun isi data sekunder, telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, sehingga peneliti kemudian, tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisa maupun konstruksi data; dan (iii) tidak terbatas oleh waktu maupun tempat. Lihat Soerjono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", cet. 3, *Op. Cit.*, hal.12.

³¹*Ibid.*, hal. 52.

³²Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hal. 13.

³³Pandangan ini diutarakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto. Bahan hukum sekunder ini umumnya terdiri atas karya-karya akademis, mulai dari deskriptif sampai yang berupa komentar-komentar penuh kritik yang memperkaya pengetahuan orang tentang hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*) dan atau yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*). Dalam maknanya yang formil, bahan-bahan hukum yang sekunder ini memang bukan hukum yang berlaku akan tetapi, dalam maknanya yang materiil, bahan-bahan hukum sekunder itu memang bahan-bahan yang

memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.³⁴

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan tertulis yang berhubungan dengan topik yang dibahas berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku-buku, media internet, majalah dan sumber-sumber lainnya, yang terkait dengan penelitian ini.

F. Sistematika Laporan Penelitian

Penulisan Tesis ini disusun dalam 5 (lima) bab, dimana setiap bab dibagi-bagi dalam beberapa sub bab. Materi yang dibahas dalam setiap bab akan diberi gambaran secara umum dan jelas, maka dibuat sistematika sebagai berikut:

Bab I. Pendahuluan

Pada bab ini akan dibahas mengenai latar belakang, permasalahan, tujuan penulisan, kerangka konseptual, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

Bab II. Kajian Teori Mengenai Persekongkolan Tender

Dalam bab ini akan diuraikan tentang pemahaman persekongkolan menurut hukum persaingan usaha, persekongkolan tender menurut hukum persaingan usaha, dan pendekatan hukum dalam persekongkolan tender di Indonesia.

Bab III. Kewenangan KPPU dalam Penanganan Perkara Persekongkolan dalam Lelang

Dalam bab ini dijelaskan mengenai pengertian lelang yang merupakan perluasan pengertian tender dan pembahasan perkara persekongkolan

berguna sekali untuk meningkatkan mutu hukum positif yang berlaku. Soetandyo Wignjosebroto, *Op. Cit.*, hal. 155.

³⁴Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hal. 13.

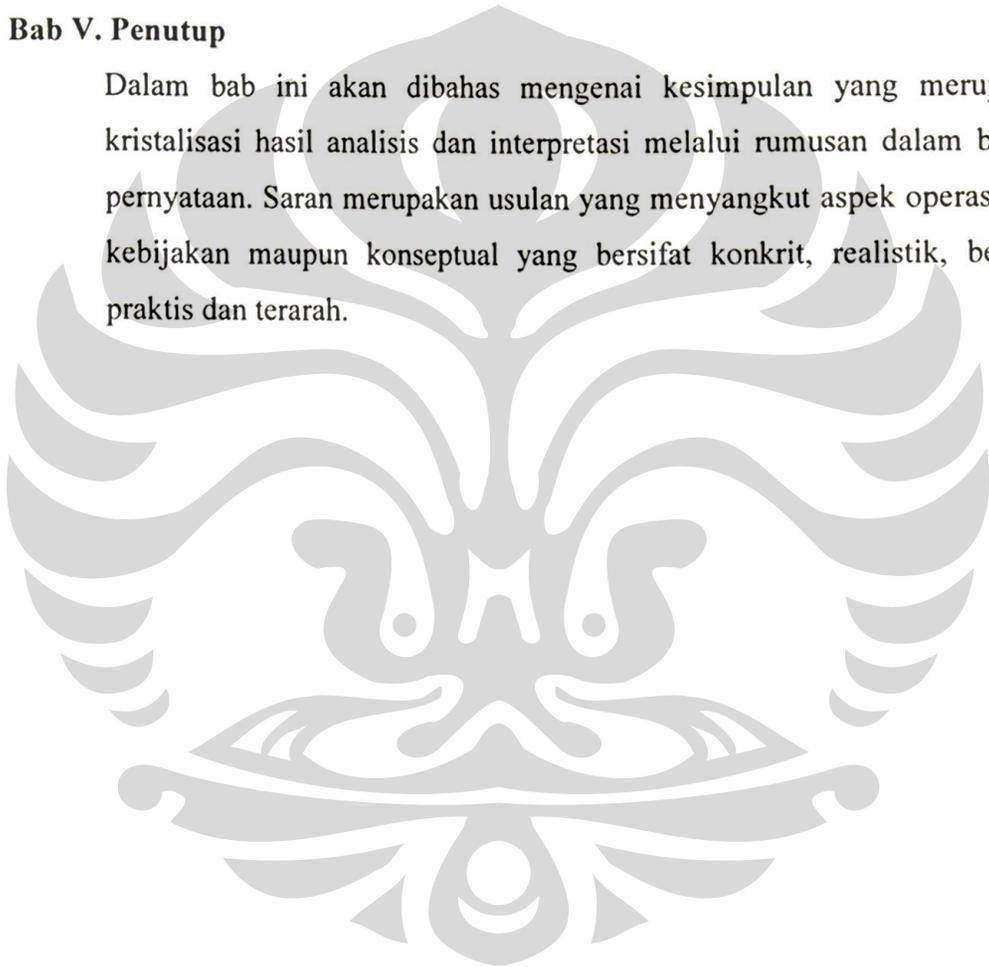
dalam pelelangan dalam Putusan Perkara No. 04/KPPU-L/2005 dan Putusan Perkara No. 17/KPPU-L/2007.

Bab IV. Pembuktian Persekongkolan Lelang Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999

Dalam bab ini dijelaskan mengenai pembuktian yang diterapkan KPPU dalam Putusan Perkara No. 04/KPPU-L/2005 dan Putusan Perkara No. 17/KPPU-L/2007.

Bab V. Penutup

Dalam bab ini akan dibahas mengenai kesimpulan yang merupakan kristalisasi hasil analisis dan interpretasi melalui rumusan dalam bentuk pernyataan. Saran merupakan usulan yang menyangkut aspek operasional, kebijakan maupun konseptual yang bersifat konkrit, realistik, bernilai praktis dan terarah.



BAB II

KAJIAN TEORI MENGENAI PERSEKONGKOLAN TENDER

A. Pemahaman Persekongkolan Menurut Hukum Persaingan Usaha

1. Perjanjian dalam BW dan dalam Hukum Persaingan Usaha

Prof. Soebekti menyatakan bahwa menurut Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, terdapat empat syarat untuk sahnya suatu perjanjian, yaitu:³⁵

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Cakap untuk membuat suatu perjanjian;
- c. Mengenai suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.

Dua syarat yang pertama, dinamakan syarat-syarat subyektif, karena mengenai orang-orangnya atau subyeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat yang terakhir dinamakan syarat-syarat obyektif karena mengenai perjanjiannya sendiri atau obyek dari perbuatan hukum yang dilakukan. Apabila syarat obyektif tidak terpenuhi, perjanjian itu batal demi hukum. Dalam hal suatu syarat subyektif tidak terpenuhi, perjanjiannya bukan batal demi hukum, tetapi salah satu pihak mempunyai hak untuk meminta supaya perjanjian itu dibatalkan. Pihak yang dapat meminta pembatalan itu adalah pihak yang tidak cakap atau pihak yang memberikan sepakatnya (perizinannya) secara tidak bebas.³⁶

Prof. Soebekti menyatakan Buku III B.W³⁷ berjudul Perihal Perikatan³⁸, dimana pernyataan "perikatan" (*verbinten*) mempunyai arti yang lebih luas dari

³⁵ Subekti, *Hukum Perjanjian*, cet. Kedelapanbelas, (Jakarta: Intermasa, 2001), hlm. 17

³⁶ Ibid, hlm. 18-21

³⁷ *Burgerlijk Wetboek* atau Kitab Undang-undang Hukum Perdata

perkataan "perjanjian", sebab dalam buku III itu, diatur juga mengenai hubungan hukum yang sama sekali tidak bersumber pada suatu persetujuan atau perjanjian, yaitu perihal perikatan yang timbul dari perbuatan yang melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) dan perihal perikatan yang timbul dari pengurusan kepentingan orang lain yang tidak berdasarkan persetujuan (*zaakwaarneming*). Lebih lanjut Prof Soebekti menyatakan bahwa "perikatan" merupakan suatu pengertian abstrak, sedangkan suatu "perjanjian" adalah suatu peristiwa hukum yang kongkrit.

Pasal 1338 B.W menetapkan bahwa *segala perjanjian yang dibuat secara sah "berlaku sebagai undang-undang" untuk mereka yang membuatnya*. Maksudnya, suatu perjanjian yang dibuat secara sah (tidak bertentangan dengan undang-undang, mengikat kedua belah pihak. Perjanjian pada umumnya tidak dapat ditarik kembali, kecuali dengan persetujuan kedua belah pihak atau berdasarkan alasan-alasan yang ditetapkan oleh undang-undang.³⁹ Dalam Pasal 1338 itu pula, ditetapkan bahwa semua perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, yaitu tidak boleh bertentangan dengan kepatutan dan keadilan.

Pasal 1339 B.W menetapkan, bahwa *suatu perjanjian tidak saja mengikat pada apa yang dicantumkan semata-mata dalam perjanjian, tetapi juga pada apa yang dikehendaki oleh keadilan, kebiasaan, atau undang-undang*, sehingga sudah semestinya hakim harus memperhatikan pertama sekali apa yang diperjanjikan oleh para pihak yang berkontrak. Baru kemudian jikalau sesuatu hal tidak diatur dalam surat perjanjian dan dalam undang-undang tidak terdapat suatu ketetapan mengenai hal itu, hakim harus menyelidiki bagaimanakah biasanya hal yang semacam itu diatur dalam praktek.⁴⁰

Pada umumnya, suatu perjanjian hanya berlaku diantara orang-orang yang membuatnya. Asas ini diletakkan dalam Pasal 1315 B.W. yang menerangkan, bahwa pada umumnya seorang tak dapat menerima kewajiban-kewajiban atau

³⁸ Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, cet XXVIII, (Jakarta: Intermasa, 1996), hlm.

³⁹ Ibid, hlm. 139

⁴⁰ Ibid, hlm. 140

memperjanjikan hak-hak atas namanya sendiri, kecuali hanya untuk dirinya sendiri.

Dalam suatu perjanjian sudah jelas kata-katanya, tidak ada kesulitan lagi dalam hal menafsirkannya, maka tidak ada persoalan lagi dalam perjanjian itu. Dalam hal terdapat kata-kata yang tidak jelas dalam perjanjian, maka hakim harus menyelidiki apa yang sebenarnya dimaksudkan oleh para pihak yang berkontrak.⁴¹

UU No. 5 Tahun 1999 menjelaskan dalam Pasal 1 angka (7) bahwa yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Pasal-pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai perilaku pelaku usaha yang dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk pelanggaran yang diklasifikasikan dalam perjanjian yang dilarang terdapat dalam Pasal 4 – 16 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu mengenai oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, dan perjanjian dengan pihak luar negeri.

Pasal-pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai perilaku pelaku usaha yang dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk pelanggaran yang diklasifikasikan dalam kegiatan yang dilarang terdapat dalam Pasal 17 – 24 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu mengenai Monopoli, Monopsoni, Penguasaan Pasar, dan Persekongkolan. Sedangkan Pasal-pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai perilaku pelaku usaha yang dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk pelanggaran yang diklasifikasikan dalam posisi dominan terdapat dalam Pasal 25 – 29 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu mengenai Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

2. Persekongkolan: Perjanjian yang Dilarang atau Kegiatan yang Dilarang

Dalam ketentuan Pasal 1 angka (8) dinyatakan bahwa persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha

⁴¹ Ibid, hlm. 144

dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.

Persekongkolan diatur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk pelanggaran yang diklasifikasikan dalam kegiatan yang dilarang. Tindakan persekongkolan (*conspiracy*) dalam hukum persaingan termasuk dalam kategori perjanjian.⁴² Pada hakekatnya, perjanjian terdiri dari dua macam, pertama, perjanjian yang dinyatakan secara jelas (*express agreement*), biasanya tertuang dalam bentuk tertulis, sehingga relatif lebih mudah dalam proses pembuktiannya. Kedua, perjanjian tidak langsung (*implied agreement*), biasanya berbentuk lisan atau kesepakatan-kesepakatan.

B. Persekongkolan Tender Menurut Hukum Persaingan Usaha

Persekongkolan identik dengan kolusi atau dalam politik biasa disebut dengan konspirasi. Bryan A. Garner mengatakan:

*Conspiracy an agreement by two or more persons to commit an unlawful act, coupled with an intent to achieve the agreement's objective, and (in most state) action or conduct that furthers the agreement: a combination for an unlawful purpose.*⁴³

Dari definisi tersebut dapat ditegaskan bahwa persekongkolan harus dilakukan oleh dua pihak atau lebih yang bertujuan untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan kriminal atau melawan hukum secara bersama-sama.⁴⁴ Termasuk dalam hal ini adalah persekongkolan dalam penawaran tender, baik untuk pengadaan barang dan jasa di sektor publik maupun di perusahaan swasta karena dianggap dapat menghambat upaya pembangunan suatu negara. Selain itu,

⁴² Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Op.Cit, hlm. 299.

⁴³ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight edition, editor in chief west publishing, co, hlm. 329

⁴⁴ Yakub Adi Krisanto, "Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender", *Jurnal Hukum Bisnis* 24 No. 2 (2005), hlm 43. Lihat juga pengertian *conspiracy* sebagai *a secret planned by a group of people to do something illegal or harmful*, dalam A.S Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 5th ed. Edited by Jonathan Crowther, (England: Oxford University Press, 1995), p.246.

persekongkolan atau konspirasi dalam penawaran tender dianggap bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat karena tidak memberi kesempatan yang sama kepada seluruh pelaku usaha untuk mendapat obyek barang dan jasa yang ditawarkan oleh pengguna barang dan jasa.⁴⁵ Konsekuensi persekongkolan dalam kegiatan tender adalah menghambat pelaku usaha yang beritikad baik untuk masuk ke pasar bersangkutan dan menyebabkan harga tidak kompetitif.⁴⁶

Terkait dengan hal tersebut penulis mencoba untuk menguraikan masalah persekongkolan tender menurut hukum persaingan usaha yang diuraikan dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 serta pengadaan barang dan jasa sesuai dengan Keppres No. 80/2003.

1. Persekongkolan Tender Menurut Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999

Persekongkolan atau konspirasi usaha sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka (8) UU No. 5 Tahun 1999 adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.⁴⁷

Persekongkolan dalam tender dapat dibedakan menjadi 3 jenis, yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal, dan gabungan antara persekongkolan vertikal dengan persekongkolan horizontal. Persekongkolan vertikal adalah persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persekongkolan horizontal adalah persekongkolan yang terjadi antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Sedang gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal adalah persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna

⁴⁵ Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, cet. 1, (Jakarta: Granit, 2004 hlm. 117.

⁴⁶ A.M. Tri Anggraini, *Persekongkolan Penawaran Tender dalam Perspektif Hukum Persaingan*, Makalah tanpa tahun, hlm.1

⁴⁷ Indonesia, *Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Op.cit. Ps 1 angka (8)

barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa.⁴⁸

Kegiatan yang dilarang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu mengenai monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, dan persekongkolan. Khusus mengenai persekongkolan diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 sebagai berikut:

Pasal 22:

"Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat"

Pasal 23:

"Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat"

Pasal 24:

"Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi kurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan"

Penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.

Dalam rumusan Pasal 1 Angka (8) dan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 terdapat persamaan bahwa persekongkolan harus mengakibatkan dua pihak atau lebih untuk melakukan kerjasama dan memenuhi dua kondisi, yaitu pihak-pihak yang berpartisipasi dan kesepakatan untuk bersekongkol. Persekongkolan itu

⁴⁸ Ibid, hal. 11

bertujuan dan mengakibatkan tender kolusif⁴⁹ Tender kolusif mengutamakan aspek perilaku⁵⁰ berupa perjanjian untuk bersekongkol yang umumnya dilakukan secara diam-diam.⁵¹ Perilaku yang dimaksud adalah perilaku saling menyesuaikan melalui koordinasi secara sadar atau disengaja untuk mencapai tujuan yang sama dalam bentuk konspirasi usaha yang umumnya tidak mengikat pihak-pihak yang terlibat. Melalui persekongkolan dalam kegiatan tender, pihak-pihak yang terlibat berupaya untuk menghindari semaksimal mungkin tekanan-tekanan yang ada akibat ketatnya persaingan usaha dan melalui persekongkolan masing-masing pelaku usaha memungkinkan untuk meningkatkan keuntungan tanpa harus melakukan kinerja persaingan yang sehat.⁵²

Praktik persekongkolan telah meluas dikalangan dunia usaha, terutama pelaku usaha yang melakukan transaksi bisnis dengan pemerintah melalui persekongkolan dalam kegiatan tender. Praktik persekongkolan dalam kegiatan tender terkait pula dengan praktik KKN yang meluas di Indonesia, baik pada masa lalu maupun pada masa sekarang ini.⁵³ Oleh karena itu, UU No. 5 Tahun 1999 secara tegas menetapkan dua jenis sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran ketentuan UU tersebut, khususnya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana berupa pidana pokok dan pidana tambahan.⁵⁴

Dalam pelaksanaannya, penerapan sanksi-sanksi yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1999 memerlukan koordinasi efektif dengan pihak-pihak terkait,

⁴⁹ Anggraini, *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat*, Op.Cit., hlm. 303.

⁵⁰ Rachbini, *Ekonomi Politik*, Op.Cit., hlm. 131

⁵¹ Anggraini, *Larangan Praktik Monopoli*, Op.Cid., hlm. 363

⁵² Knud Hansen et al., *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, cet. II, (Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) bekerjasama dengan PT Katalis, 2002), hlm. 84-85.

⁵³ Rachbini, *Ekonomi Politik*, Op.Cit., hlm. 139. Lihat juga pendapat yang mengatakan bahwa *bid rigging in the construction industry is the root cause of corruption among politicians and public servants. It produces adverse effects by forcing taxpayers to bear the burden of high construction costs. Moreover, bid rigging runs counter to the competition rules, which are internationally common these days*, in Naoki Okatani, "Regulation on Bid Rigging in Japan, The United States and Europe," *Pacific Rim Law & Policy Journal* (March 2005): 251.

⁵⁴ Pasal 48 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai dengan Pasal 24, Pasal 26 diancam pidana serendah-rendahnya Rp 5.000.000.000,00 dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 bulan.

seperti Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Republik Indonesia karena umumnya praktik persekongkolan dalam tender terkait dengan indikasi KKN yang meluas, baik pada masa lalu maupun sekarang. Selain itu, dalam persekongkolan tender vertikal maupun gabungan horisontal vertikal, penafsiran sempit ketentuan Pasal 22 UU No. 5 tahun 1999 yang hanya mengatur persekongkolan dalam kegiatan tender yang dilakukan oleh para pelaku usaha dan tidak memuat unsur keterlibatan pejabat atau panitia memberi pengaruh besar terhadap penerapan sanksi yang diberikan kepada pejabat atau panitia, walaupun yang bersangkutan terlibat dalam persekongkolan tender tersebut. Koordinasi lain yang penting dilakukan adalah koordinasi dengan Departemen Perdagangan Republik Indonesia dan atau Departemen Perindustrian Republik Indonesia terkait dengan jenis-jenis perizinan bidanag usaha. Kemudian, koordinasi dengan Departemen Hukum dan Perundang-undangan Republik Indonesia yang memberi pengesahan suatu badan hukum yang akan berdiri atau mengalami perubahan dalam susunan kepengurusan terkait dengan sanksi pidana tambahan yang termuat dalam ketentuan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999. Tanpa melalui koordinasi efektif antar instansi terkait, maka upaya-upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU menjadi sia-sia.⁵⁵

2. Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999

Sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 35 huruf (f) UU No. 5 Tahun 1999⁵⁶, KPPU bertugas untuk menyusun pedoman dan atau publikasi yang terkait dengan fungsi pengawasan dan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 secara tepat. Pedoman tersebut diharapkan dapat memberi penjelasan yang lengkap dan mudah dimengerti kepada berbagai pihak seperti Pemerintah, pelaku usaha, dan aparat penegak hukum, maupun masyarakat luas yang secara tidak langsung berperan dalam mewujudkan penegakan prinsip-prinsip persaingan usaha sehat

⁵⁵ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, cet.I, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 121-122.

⁵⁶ Hansen, *Op.Cit.*, hlm. 380.

dalam kegiatan tender,⁵⁷ baik itu pengadaan barang dan jasa di lembaga pemerintah maupun di berbagai perusahaan swasta.

Adapun beberapa faktor yang melatarbelakangi pembentukan pedoman tersebut *Pertama*, terdapat pemahaman yang tidak jelas dalam pelaksanaan kegiatan tender yang sesuai dengan semangat persaingan usaha sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 1999. *Kedua*, ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 bersifat umum dan kurang memberi penjelasan terperinci mengenai pelaksanaan kegiatan tender. Pasal tersebut hanya melarang persekongkolan dalam menentukan dan atau mengatur pemenang tender tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut tentang cara atau indikator penentuan atau pengaturan pemenang tender.⁵⁸

Dengan pertimbangan tersebut, KPPU mencoba untuk menganalisis dan menguraikan pengertian dan ruang lingkup tender, unsur-unsur, bentuk-bentuk maupun indikasi persekongkolan dalam kegiatan tender yang terdapat dalam ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan penjelasannya sebagai berikut.⁵⁹

- a. Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.
 1. Unsur pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka (5) UU No. 5 Tahun 1999.
 2. Unsur bersekongkol, yaitu kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Unsur bersekongkol tersebut merupakan kerja sama antara dua pihak atau lebih secara terang-terangan atau secara diam-diam melalui tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lain, membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, menciptakan persaingan semu, menyetujui dan atau memfasilitasi persekongkolan tender, tidak menolak untuk melakukan suatu tindakan meskipun telah mengetahui

⁵⁷ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pasal 22, Op.Cit., hlm. 5.

⁵⁸ Krisanto, Op.Cit., hlm. 41-42.

⁵⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pasal 22, Op.Cit., hlm 7-16

atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu, pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak yang terkait secara langsung atau tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender dengan cara melawan hukum.

3. Unsur pihak lain, yaitu para pihak baik vertikal maupun horisontal yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan dalam kegiatan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subyek hukum lain yang terkait dengan kegiatan tender tersebut.
 4. Unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender, yaitu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaing dan atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender dilakukan melalui penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan lain-lain.
 5. Unsur persaingan usaha tidak sehat, yaitu persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur, melawan hukum, atau menghambat persaingan.
- b. Penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa tender adalah tawaran pelaku usaha untuk mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan atau untuk mengadakan barang-barang dan atau menyediakan jasa. Tidak disebut batasan minimal jumlah peserta yang mengajukan penawaran harga (beberapa atau seorang pelaku usaha dalam hal penunjukan atau pemilihan langsung). Pengertian tender tersebut mencakup tawaran untuk mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang, membeli dan menjual barang dan atau jasa. Selain definisi di atas, cakupan dasar penerapan ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran untuk mengajukan penawaran harga yang

dapat dilakukan melalui tender terbuka, tender terbatas, pelelangan umum dan pelelangan terbatas. Adapun perbedaan tender terbuka atau pelelangan umum dengan tender tertutup atau pelelangan terbatas dapat dilihat pada tabel di bawah ini sebagai berikut:⁶⁰

Deskripsi	Tender Terbuka	Tender Tertutup
Jumlah Peserta	Relatif lebih banyak	Relatif lebih sedikit karena pelaku usaha yang dapat mengikuti adalah mereka yang diundang oleh pengguna barang dan jasa.
Kemampuan Peserta Tender	Tidak semua peserta tender dapat diketahui kemampuannya	Setiap peserta tender dapat diketahui dengan pasti kemampuannya.
Penetapan Pemenang Tender	Relatif lebih sulit karena jumlah pesertanya banyak	Relatif lebih mudah karena telah diketahui kemampuan seluruh peserta tender.
Kekurangan	Tidak diketahui dengan pasti kemampuan setiap peserta tender dan tidak menutup kemungkinan praktik persekongkolan secara horisontal	Ada kecenderungan terjadi praktik persekongkolan tender dalam bentuk vertikal maupun horisontal
Kelebihan	Pengguna jasa lebih leluasa dalam memilih pelaku usaha, karena jumlahnya yang cukup banyak, mendapatkan atau menetapkan pemenang yang kompetitif.	Kemampuan peserta telah diketahui dengan pasti

Selanjutnya berdasarkan cakupan penjelasan Pasal tersebut, pemilihan dan penunjukan langsung merupakan bagian dari proses tender atau lelang juga tercakup dalam penerapan ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

- c. Persekongkolan dalam tender dibedakan dalam 3 kategori, *Pertama*, Persekongkolan horisontal merupakan bentuk persekongkolan antar sesama pelaku usaha yang seharusnya saling bersaing dalam penawaran tender. Persekongkolan horisontal adalah persekongkolan yang menciptakan

⁶⁰ Wulfram, I. Erfianto, *Manajemen Proyek Konstruksi*, cet. 1, (Yogyakarta: Andi, 2002), hlm. 45

tender. Berdasarkan cakupan di atas, terbuka peluang persekongkolan disetiap tender seperti, persekongkolan saat perencanaan, pembentukan panitia, prakualifikasi perusahaan, pembuatan persyaratan tender dan penyusunan dokumen tender, pengumuman tender, pengambilan dokumen tender, penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) atau harga dasar lelang, penjelasan tender, penyerahan dan pembukaan dokumen, evaluasi dan penetapan pemenang, pengumuman calon pemenang, pengajuan sanggahan, penunjukan pemenang tender, maupun pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan.

3. Pengadaan Barang dan Jasa Berdasarkan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 mengenai Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (selanjutnya disebut Keppres No. 80/2003)

Di Indonesia, pengadaan barang dan jasa Pemerintah telah diatur sejak tahun 1974 melalui Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (regeling)⁶¹ dan senantiasa diperbaharui dan atau disempurnakan.⁶² Keppres No. 80/2003 yang berlaku efektif pada tanggal 1 Januari 2004 mengatur mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, baik untuk proyek-proyek pemerintah di departemen dan non departemen yang dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), proyek-proyek pemerintah daerah yang dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun proyek-proyek Badan Usaha Milik Negara dan Daerah (BUMN/D).⁶³ Hal tersebut berarti bahwa instansi atau lembaga pemerintah dilarang mengadakan ikatan perjanjian dengan pelaku usaha apabila anggarannya belum tersedia dan tidak mencukupi, karena hal itu

⁶¹ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan*, cet. I, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 103.

⁶² Adapun Keppres No. 80/2003 telah mengalami 4 kali perubahan dan penyempurnaan diberbagai pasal melalui Keppres No. 61/2004, Perpres No. 32/2005, Perpres No. 70/2005, dan Perpres No. 8/2006. Dalam praktik pengadaan barang dan jasa pemerintah, Keppres No. 80/2003 tetap digunakan terkecuali perubahan terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam Keppres dan Perpres tersebut di atas.

⁶³ Gunawan Wijaya, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, cet. I, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004), hlm. 25. Keppres No. 80/2003 juga menjadi acuan/diadopsi beberapa ketentuan pasalnya yang dituangkan dalam pengumuman tender, dan rencana kerja dan syarat-syarat (RKS) untuk pengadaan barang dan jasa diberbagai perusahaan swasta nasional yang secara ketat mempraktikkan prinsip-prinsip good corporate governance (GCG) dalam menyeleksi penyedia barang dan jasa.

dapat mengakibatkan terlampauinya batas anggaran yang tersedia untuk proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN atau APBD.⁶⁴ Oleh karena itu, Keppres No. 80/2003 diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN sehingga pengadaan barang dan jasa dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif melalui prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, transparan, terbuka, adil dan layak bagi semua pihak, dapat dipertanggungjawabkan hasilnya baik dari segi fisik maupun keuangan, dan bermanfaat bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat.⁶⁵

Sasaran Keppres No. 80/2003 adalah pengguna barang dan jasa maupun penyedia barang dan jasa sesuai dengan tugas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya masing-masing dalam proses pengadaan barang dan jasa. Adapaun tujuan yang hendak dicapai adalah memperoleh barang dan jasa yang dibutuhkan dalam jumlah yang cukup secara efektif dan efisien dengan kualitas harga yang dapat dipertanggungjawabkan dalam waktu dan tempat tertentu, serta sesuai dengan ketentuan dan tata cara yang berlaku. Tujuan dimaksud hanya dapat dicapai apabila pelaksanaan proses pengadaan barang dan jasa tersebut berjalan dengan adil tanpa terdapat unsur persekongkolan.

Keppres No. 80/2003 meniadakan semaksimal mungkin beberapa perlakuan diskriminatif⁶⁶ dan hambatan.⁶⁷ Peniadaan dimaksud berupa:

- a. Pembatasan wilayah dan keikutsertaan perusahaan asing.⁶⁸

⁶⁴ Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Keppres No. 80 Tahun 2003*, LN No. 120 Tahun 2003, TLN 4330, Pasal 9 ayat (4).

⁶⁵ A.M. Tri Anggraini, *Persekongkolan Penawaran Tender Dalam Perspektif Hukum Persaingan*, Makalah Tanpa Tahun. Lihat juga Abdul Hakim G. Nusantara dan Benny K. Harman, Op. Cit. hlm. 22

⁶⁶ Indonesia, *Keputusan Presiden No. 80/2003*, Op.Cit. Pasal 16 ayat (3).

⁶⁷ Syamsul Maarif, *Beberapa Hambatan dalam Implementasi Hukum Persaingan di Indonesia*, dalam Emmy Yuhassarie dan Tri Harnowo, ed., *Proceedings 2002: Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dan KPPU, cet. I*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum bekerja sama dengan Pusdiklat Mahkamah Agung RI, dan Konsultan Hukum EY Ruru & Rekan, 2003), hlm. 110. Lihat juga Pasal 28 Keppres No. 8-/2003 yang menyempurnakan ketentuan Pasal 26 dimana pasal ini juga bertendensi sama untuk menghambat persaingan usaha sehat menjadi tidak sehat dengan cara penunjukan langsung.

⁶⁸ Indonesia, *Keputusan Presiden No. 80/2003*, Op.Cit. Pasal 14 ayat (10) & 42.

- b. Penambahan persyaratan kualifikasi agar semakin banyak pelaku usaha yang dapat mengikuti pengadaan barang dan jasa sehingga terbentuk pasar yang kompetitif.⁶⁹
- c. Penghapusan biaya-biaya agar usaha kecil, menengah, maupun koperasi tidak terbebani dengan biaya-biaya yang besar untuk mengikuti kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah.⁷⁰

Perbedaan mendasar Keppres No. 80/2003 dengan beberapa Keppres sebelumnya adalah pemberlakuan ketentuan mengenai Pakta Integritas⁷¹ sebagai salah satu upaya alternatif untuk memberantas korupsi, walaupun hal tersebut belum sepenuhnya berhasil. Pakta Integritas merupakan pakta yang menghendaki semua pihak yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah berperilaku sesuai dengan kaidah-kaidah dan norma etika dan mengedepankan integritas. Pakta Integritas memuat mekanisme sanksi baik pidana maupun perdata apabila para pihak melanggar kesepakatan tersebut. Melalui Pakta Integritas, para pihak memiliki kredibilitas dan apabila terdapat pengingkaran, maka yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi-sanksi tersebut di atas.

Sebagai mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah, Keppres No. 80/2003 memiliki kelemahan. Keppres no. 80/2003 hanya memuat sanksi administratif dan perdata⁷² tetapi tidak memuat sanksi pidana korupsi bagi yang melanggarnya. Aspek hukum pidana dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah bersifat tidak langsung. Oleh karena itu, aspek pidana diterapkan apabila terdapat pelanggaran pidana yang dilakukan oleh pengguna barang dan jasa dan atau pelaku usaha dalam proses pengadaan barang dan jasa.⁷³ Pengalaman menunjukkan bahwa titik rawan praktik KKN di Indonesia adalah saat transaksi pengadaan barang dan jasa dilakukan melalui persekongkolan dalam kegiatan tender.⁷⁴ Persekongkolan dalam kegiatan tender dan korupsi merupakan dua hal yang saling berdekatan. KKN dalam pengadaan barang dan jasa

⁶⁹ Ibid, Pasal 14 ayat (6).

⁷⁰ Ibid, Pasal 14 ayat (12).

⁷¹ Ibid, Pasal 1 angka (21)

⁷² Ibid, Pasal 49 ayat (1 a & b)

⁷³ Ibid, Pasal 49 ayat (1 c)

⁷⁴ Nurmadjito, "Pakta Integritas", *Legal Review* 28/TH III (Januari 2005), hlm 38.

pemerintah dapat dilakukan dalam beberapa bentuk. *Pertama*, kolusi antar pelaku usaha sehingga harga penawaran menjadi jauh lebih tinggi dari harga pasar. Dalam harag yang lebih tinggi tersebut, terdapat indikasi "titipan" beberapa alokasi profit margin yang diberikan kepada pejabat-pejabat tertentu. *Kedua*, kolusi beberapa pemberian persentase tertentu dari pelaku usaha kepada pejabat yang bersangkutan agar pejabat tersebut dapat "mengatur" persaingan atau seolah-olah terdapat persaingan (persaingan semu) dalam pengadaan barang dan jasa. *Ketiga*, penyuapan pejabat agar pejabat yang bersangkutan dapat mengatur dan menentukan pemenang tender. Harga penawaran diturunkan serendah mungkin atau di bawah perkiraan biaya sehingga kontrak dapat dimenangkan. Selanjutnya, harga yang rendah itu ditutup melalui perubahan-perubahan yang dapat menguntungkan pelaku usaha dalam spesifikasi kontrak yang bersifat teknis yang akhirnya disahkan oleh pejabat tersebut.⁷⁵

Oleh karena itu, beberapa pihak pernah mengusulkan agar ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah dibentuk dalam Undang-Undang khusus yang mengacu pada aspek tindak pidana korupsi dan sanksi yang diterapkan berupa sanksi tindak pidana korupsi. Usulan dimaksud merupakan usulan alternatif untuk menjaring pihak-pihak yang senantiasa merugikan keuangan negara yang berasal dari uang publik dan disalurkan melalui pajak guna dikelola oleh pemerintah, sehingga kebocoran anggaran negara yang besar dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat dicegah.

C. Pendekatan Hukum Dalam Persekongkolan Tender di Indonesia

Dikenal dua pendekatan hukum yang telah lama diterapkan dalam undang-undang Antimonopoli, yaitu *per se illegal* dan *rule of reason*.⁷⁶ Pendekatan *rule of*

⁷⁵ Robert Klitgaard, Ronald Maclian-Abaroa, dan H. Lindsey Parris, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah (Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention)* diterjemahkan oleh Masri Maris, cet. II, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002), hlm. 46

⁷⁶ Pada tahun 1914, The Sherman Act 1890 disempurnakan dengan dikeluarkannya *Act to Supplement Existing Laws Against Unlawful Restraints and Monopolies* yang dikenal dengan sebutan *the Clayton Act*. Pada tahun yang sama diterbitkan *Act to Create a Federal Trade*

reason adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Sebaliknya, pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Kegiatan yang dianggap sebagai *per se illegal* biasanya meliputi penetapan harga secara kolusif atas produk tertentu, serta pengaturan harga jual kembali.⁷⁷

Pada umumnya, persekongkolan dalam kegiatan tender dianggap sebagai *per se illegal* bahkan masalah kegiatan tender diatur dalam UU khusus di beberapa negara yang tidak mempunyai UU anti monopoli. Hal tersebut disebabkan oleh peluang untuk berbuat curang dalam tender kolusif yang mengakibatkan kerugian terhadap anggaran belanja negara.⁷⁸ Di Indonesia, larangan persekongkolan dalam kegiatan tender diatur dalam ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan pasal tersebut menyimpulkan bahwa penyelidikan terhadap pelanggaran ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dilakukan melalui metode pendekatan *rule of reason*. Hal itu terlihat dalam kalimat yang menyatakan “...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat...” Pengertian kalimat dimaksud adalah tender kolusif “dapat” dilakukan apabila tidak “...mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat...” Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 berbeda dengan pengaturan tender di beberapa negara yang mengutamakan pendekatan *per se illegal*, seperti Amerika Serikat dan Jepang. Otoritas pengawas persaingan usaha

Commission, to Define Its Powers and Duties, and for Other Purposes yang lebih dikenal dengan the Federal Trade Commission Act. Kemudian pada tahun 1936, *the Clayton Act* disempurnakan dengan *the Robinson-Patman Act*, di mana penyempurnaannya terbatas pada Pasal 2 *the Clayton Act* yang mengatur tentang Diskriminasi Harga. Lihat Stephen F. Ross, *Principles of Antitrust Law*, (Westbury New York: The Foundation Press, Inc., 1993), hlm. 395-399

⁷⁷ R.S. Khemani and D.M. Saphiro, *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, (Paris: OECD, 1996), p. 51

⁷⁸ Hansen, *Op.Cit*, hlm. 313.

reason adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Sebaliknya, pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Kegiatan yang dianggap sebagai *per se illegal* biasanya meliputi penetapan harga secara kolusif atas produk tertentu, serta pengaturan harga jual kembali.⁷⁷

Pada umumnya, persekongkolan dalam kegiatan tender dianggap sebagai *per se illegal* bahkan masalah kegiatan tender diatur dalam UU khusus di beberapa negara yang tidak mempunyai UU anti monopoli. Hal tersebut disebabkan oleh peluang untuk berbuat curang dalam tender kolusif yang mengakibatkan kerugian terhadap anggaran belanja negara.⁷⁸ Di Indonesia, larangan persekongkolan dalam kegiatan tender diatur dalam ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan pasal tersebut menyimpulkan bahwa penyelidikan terhadap pelanggaran ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dilakukan melalui metode pendekatan *rule of reason*. Hal itu terlihat dalam kalimat yang menyatakan "...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat..." Pengertian kalimat dimaksud adalah tender kolusif "dapat" dilakukan apabila tidak "...mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat..." Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 berbeda dengan pengaturan tender di beberapa negara yang mengutamakan pendekatan *per se illegal*, seperti Amerika Serikat dan Jepang. Otoritas pengawas persaingan usaha

Commission, to Define Its Powers and Duties, and for Other Purposes yang lebih dikenal dengan the Federal Trade Commission Act. Kemudian pada tahun 1936, *the Clayton Act* disempurnakan dengan *the Robinson-Patman Act*, di mana penyempurnaannya terbatas pada Pasal 2 *the Clayton Act* yang mengatur tentang Diskriminasi Harga. Lihat Stephen F. Ross, *Principles of Antitrust Law*, (Westbury New York: The Foundation Press, Inc., 1993), hlm. 395-399

⁷⁷ R.S. Khemani and D.M. Saphiro, *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, (Paris: OECD, 1996), p. 51

⁷⁸ Hansen, Op.Cit, hlm. 313.

pendekatan *per se illegal*.⁸⁴ Ketentuan dimaksud diterapkan setelah UU Antimonopoli Jepang diamandemen pada tahun 1952. Adapun kategori substansi larangan *per se illegal* dalam ketentuan Pasal 2 ayat (6) UU Antimonopoli Jepang adalah hambatan yang tidak wajar dalam perdagangan (*unreasonable restraint of trade*). Hambatan tersebut mencakup kegiatan bisnis pelaku usaha yang membatasi atau melakukan kegiatan untuk menetapkan, mempertahankan atau menaikkan harga, atau membatasi produksi, teknologi, barang yang bertentangan dengan kepentingan publik atau persaingan. UU Antimonopoli Jepang banyak mengadopsi ketentuan Antitrust Law Amerika Serikat, seperti Sherman Act 1890. Oleh karena itu, Japan Fair Trade Commission (JFTC) dalam melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran UU Antimonopoli menggunakan pembuktian langsung dan pembuktian berdasarkan keadaan.

⁸⁴ *Hard Core Cartels Activities, including price fixing, output restriction, bid rigging and market division are prohibited by current Japanese Cartel Law. The key component of which The Existence of an agreement constituting a bussiness restriction is a concept similar in nature to per se illegality under the United States Anti trust Law, in Jiro Tamamura, J.M. Gidley and Douglas M. Jasinski (White and Case LLP)*

BAB III

KEWENANGAN KPPU DALAM PENANGANAN PERKARA PERSEKONGKOLAN PELELANGAN BARANG/JASA

A. Pengertian Lelang dan Tender

Tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa (*Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*). Pengertian tender mencakup tawaran mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa.

Cakupan dasar penerapan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui:

- a. Tender terbuka.
- b. Tender terbatas.
- c. Pelelangan umum.
- d. Pelelangan terbatas.

Berdasarkan cakupan dasar penerapan ini, maka pemilihan langsung dan penunjukan langsung yang merupakan bagian dari proses tender/lelang juga tercakup dalam penerapan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁸⁵

Black mendefinisikan tender sebagai berikut:

“Tender is an offer of money. Tender, though usually used in connection with an offer to pay money, is properly used in connection with offer of property or performance of duty other than payment of money. In common law pleading, is a plea by defendant that he has been always ready to pay the debt demanded, and

⁸⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pasal 22*, hlm. 7

before the commencement of the action tendered it to the plaintiff, and now brings it into court ready to be paid to him".⁸⁶

Black mendefinisikan lelang/auction sebagai *a sale of property to the highest bidder*.⁸⁷ Berdasarkan *Uniform Commercial Code/UCC*, penjualan melalui lelang/pelelangan dianggap selesai pada saat panitia mengumumkan pemenang dan harga lelangnya serta mengetukkan palu. Dalam kamus hukum ekonomi, *auction* atau lelang diartikan sebagai cara penjualan barang di depan umum yang dilakukan dengan penawaran bertingkat naik turun.⁸⁸

Penafsiran pengertian tender dalam Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dapat dilakukan melalui penafsiran teleologis, yaitu penafsiran terhadap tujuan UU No. 5 Tahun 1999⁸⁹ sebagai upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi yang terganggu atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar bersangkutan. Artinya, dalam prinsip persaingan diperlukan pengertian dan pemahaman bahwa dalam kegiatan ekonomi apapun persaingan harus tetap terselenggara. Oleh karena itu, apabila dalam suatu pasar tertentu terdapat hambatan persaingan dan akibat hambatan tersebut terdapat pihak-pihak yang dirugikan, maka persaingan usaha sehat dalam pasar bersangkutan harus dipulihkan. Selanjutnya, apabila persekongkolan dalam kegiatan tender terbukti, maka KPPU harus menerapkan ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang bertujuan untuk memulihkan persaingan usaha tidak sehat menjadi persaingan usaha sehat.⁹⁰

Majelis Komisi Perkara No. 07/KPPU-L/2004⁹¹ tentang persekongkolan tender dalam penjualan 2 (dua) unit kapal tanker (VLCC) milik PT Pertamina (Persero) mendefinisikan tender sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 22 Tahun 1999 yaitu sebagai tawaran untuk mengajukan harga untuk memborong

⁸⁶ Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 6th Edition, St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1992, p.1467

⁸⁷ Ibid, p 125

⁸⁸ Elly Erawati dan J.S. Badudu, "Kamus Hukum Ekonomi, (Jakarta, Elips, 1996), hlm. 6

⁸⁹ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Op.Cit, Pasal 3.

⁹⁰ Silalahi, *Dampak Putusan KPPU terhadap Pertamina*, Loc.Cit

⁹¹ Putusan Perkara No. 07/KPPU-L/2004 tentang persekongkolan tender dalam penjualan 2 (dua) unit kapal tanker (VLCC) milik PT Pertamina (Persero)

suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Selain itu, Majelis Komisi memperluas pengertian tender tersebut menjadi tawaran mengajukan harga yang meliputi tawaran untuk pembelian atau tawaran untuk pengadaan suatu barang atau jasa dan tawaran untuk penjualan suatu barang atau jasa.

Dengan definisi tersebut, maka penjualan 2 (dua) unit kapal tanker (VLCC) milik PT Pertamina (Persero) masuk dalam definisi tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Selain penjualan 2 (dua) unit kapal tanker (VLCC) milik PT Pertamina (Persero), KPPU juga menangani perkara lelang, yang berdasarkan pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 lelang umum dan lelang terbatas termasuk dalam cakupan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian, KPPU berwenang untuk menangani perkara persekongkolan dalam lelang.

Berdasarkan hal tersebut, penulis akan menguraikan mengenai perkara persekongkolan lelang yang ditangani oleh KPPU dalam Perkara No. 04/KPPU-L/2005 tentang Lelang gula ilegal yang dimenangkan oleh PT Angels Products dan Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tentang pelelangan 1800 lembar saham PT Dharmala Sakti Sejahtera di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia.

B. Perkara Persekongkolan dalam Pelelangan yang ditangani oleh KPPU

Sebagaimana diuraikan dalam Bab I bahwa mayoritas laporan yang masuk ke KPPU adalah mengenai persekongkolan tender sehingga hal ini berlanjut terhadap banyaknya perkara tender yang ditangani oleh KPPU. Dalam perkembangannya, KPPU juga menangani perkara persekongkolan yang terjadi dalam pelelangan, diantaranya adalah Perkara No. 04/KPPU-L/2005 tentang Lelang Gula Ilegal yang dimenangkan oleh PT Angels Product, dan Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tentang Pelelangan 1800 Lembar Saham PT Dharmala Sakti Sejahtera yang ada di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia.

Alasan penulis memilih dua perkara persekongkolan lelang untuk dianalisis dalam tesis ini adalah karena di kedua perkara ini para pihak memperlakukan mengenai kewenangan KPPU untuk menangani perkara persekongkolan lelang. Permasalahan ini muncul karena mereka melihat aturan yang terdapat dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 hanya mengatur tentang tender, bukan lelang. Untuk Putusan Perkara No. 04/KPPU-L/2005, para Terlapor menggunakan upaya hukum keberatan sampai ke tingkat Kasasi di Mahkamah Agung Republik Indonesia. Sedangkan untuk Putusan Perkara No. 17/KPPU-L/2007, para pihak dinyatakan tidak terbukti melanggar ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga mereka menerima putusan KPPU tersebut.

Dalam bab III ini, penulis membatasi hanya membahas mengenai kewenangan KPPU dalam menangani perkara persekongkolan lelang. Mengenai pemenuhan unsur-unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 akan di bahas secara tersendiri dalam Bab IV.

1. Perkara No. 04/KPPU-L/2005

a. Putusan KPPU Perkara No. 04/KPPU-L/2005

Perkara ini diawali dengan adanya laporan yang masuk ke KPPU pada tanggal 10 Januari 2005. Setelah melalui proses penanganan pelaporan⁹², maka laporan tersebut kemudian disetujui dalam Rapat Komisi untuk masuk menjadi perkara dengan nomor register 04/KPPU-L/2005.

Para pihak dalam perkara ini adalah PT Angels Products sebagai Terlapor I, PT Bina Muda Perkasa sebagai Terlapor II, Sukamto Effendy sebagai Terlapor III, dan Ketua Panitia Lelang (Susanto, SH, MH) sebagai Terlapor IV.

KPPU menduga telah terjadi persekongkolan antara PT Angels Products (Pemenang), PT Bina Muda Perkasa, Sukamto Effendy dan Susanto SH, MH (Panitia Lelang) dalam lelang gula impor ex Thailand sebanyak 56.343.577 Kgs

⁹² Pada saat penanganan perkara ini berjalan, tata cara penanganan perkara di KPPU masih menggunakan ketentuan dalam Keputusan KPPU Nomor: 05/KPPU/KEP/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Saat ini, tata cara penanganan perkara di KPPU sudah diubah dengan Peraturan Komisi No. 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU.

yang merupakan barang bukti dalam tindak pidana kepebeanaan dengan terdakwa Drs. Abdul Waris Halid.

Setelah melalui proses pemeriksaan pendahuluan selama 30 hari kerja, pemeriksaan lanjutan selama 60 hari kerja dan diperpanjang selama 30 hari kerja, maka Tim Investigator kemudian membuat *Investigator Statement* yang diserahkan kepada Majelis Komisi sebagai bahan pertimbangan dalam memutuskan perkara ini. Adapun kesimpulan yang disampaikan dalam *Investigator Statement* tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bahwa telah terjadi persekongkolan yang dilakukan oleh PT Angels Products, PT Bina Muda Perkasa dan Sukamto Effendy untuk mengatur agar PT Angels Products menjadi pemenang dalam lelang barang bukti gula pasir kristal putih, karena Sukamto Effendy yang mendanai kedua peserta lelang tersebut, sehingga pada acara penawaran lelang, PT Bina Muda Perkasa berhenti melakukan penawaran sebelum Rp 118.000.000.000 (seratus delapan belas miliar rupiah).
2. Bahwa Panitia Lelang telah mengarahkan PT Angels Products dan atau PT Bina Muda Perkasa untuk menjadi peserta lelang berupa:
 - a. Membuat persyaratan lelang yang mengatur bahwa yang menjadi peserta lelang adalah perusahaan yang memiliki izin usaha pabrik gula atau industri gula rafinasi, sehingga perusahaan yang tidak pernah melakukan usaha dibidang pabrik gula atau industri gula bisa menjadi peserta lelang;
 - b. Pengumuman lelang yang hanya dilakukan di harian lokal dan kewajiban menyetor uang jaminan sebesar Rp 50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah) hanya dalam waktu 2 (dua) hari kerja menunjukkan bahwa panitia lelang sengaja mengarahkan hanya pada perusahaan tertentu yakni PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa.

Terhadap *investigator statement* yang disampaikan kepada para Terlapor, terkait dengan kewenangan KPPU dalam menangani perkara persekongkolan lelang, maka PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa melalui Kuasa hukumnya menyampaikan tanggapan sebagai berikut:

1. Tentang Lelang Barang Bukti Gula Pasir Kristal Putih Yang Dimenangkan Oleh PT Angels Products Bukanlah Suatu Tender;
 - a. Lelang yang diikuti oleh PT Bina Muda Perkasa adalah lelang eksekusi yang didasari oleh adanya Penetapan Pengadilan sesuai dengan Pasal 45 KUHAP. Pengaturan mengenai pelaksanaan lelang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan RI No. 304/KMK.01/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang maupun peraturan tentang lelang lainnya seperti Keputusan Menteri Keuangan RI no. 339/KMK.01/2000 tentang Pejabat Balai Lelang, Keputusan Menteri Keuangan RI No. 338/KMK.01/2000 tentang Pejabat Lelang, Keputusan Kepala Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara No. 44/PN/2000 tentang Petunjuk Teknis Balai Lelang maupun Peraturan Lelang (*Vendur Reglement Staatsblad* 1908:189 sebagaimana telah diubah dengan *Staatsblad* 1940:56) serta peraturan lainnya yang mengatur tentang lelang;
 - b. Pada Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 dinyatakan sebagai berikut: "Pelaku Usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat";
 - c. Pengertian tender menurut UU No.5 Tahun 1999 ialah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk pengadaan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa, sedangkan pengertian lelang menurut Keputusan Menteri Keuangan RI No. 304/KMK.01/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang ialah penjualan barang yang terbuka untuk umum baik secara langsung maupun melalui media elektronik dengan cara penawaran harga secara lisan atau tertulis yang didahului dengan usaha mengumpulkan peminat;
 - d. Berdasarkan uraian tersebut, jangkauan penerapan Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 ialah adanya persekongkolan yang dilakukan oleh para pelaku usaha dalam suatu tender. Mengingat tender dan lelang adalah suatu perbuatan hukum yang berbeda dan oleh karenanya memiliki pengaturan berbeda pula, maka adalah salah dan sangat tidak tepat apabila menerapkan Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 terhadap lelang barang bukti gula pasir kristal putih, yang

dilaksanakan berdasarkan Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Utara sesuai Pasal 45 UU No.8 Tahun 1981;

Berkaitan *Investigator Statement* dan tanggapan yang disampaikan oleh para Terlapor, maka Majelis Komisi menyampaikan pertimbangan sebagai berikut:

1. Terhadap analisis fakta dalam *Investigator Statement*, PT Angels Products menanggapi yang pada pokoknya Tim Investigator tidak melakukan perhitungan harga gula yang wajar kecuali hanya berdasarkan perhitungan dari Dewan Gula Indonesia. Majelis Komisi berpendapat bahwa harga lelang tersebut tidak wajar karena jauh dibawah harga pasar serta jauh dibawah harga minimum ditingkat petani sesuai dengan SK Menperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004 yang menyatakan harga gula minimum ditingkat petani Rp 3.410/kg.
2. Terhadap analisis fakta dalam *Investigator Statement*, PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa menanggapi tuduhan Tim Investigator yang menyatakan Sukamto Effendy terkait dengan PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa sebagai penyandang dana bagi keduanya sehingga terjadi persaingan semu merupakan analisis yang prematur, sangat mengada-ada dan cenderung hanya berupa tuduhan-tuduhan yang sama sekali tidak berdasar hukum. Majelis Komisi berpendapat bahwa meskipun PT Bina Muda Perkasa membantah mengenal Sukamto Effendy namun Sukamto Effendy dalam tanggapannya tidak membantah keberadaannya di PT Bina Muda Perkasa maupun di PT Angels Products sehingga Majelis Komisi berpendapat bahwa PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa terasosiasi melalui Sukamto Effendy.
3. Terhadap analisis fakta dalam *Investigator Statement*, PT Bina Muda Perkasa menanggapi dengan dinyatakannya PT Bina Muda Perkasa sebagai peserta lelang telah membuktikan bahwa PT Bina Muda Perkasa adalah sah dan layak mengikuti lelang. Majelis Komisi berpendapat bahwa PT Bina Muda Perkasa adalah perusahaan yang tidak layak mengikuti lelang karena

belum pernah melakukan kegiatan apapun walaupun PT Bina Muda Perkasa memiliki izin sebagai perkebunan tebu, industri gula dan pengolahan gula.

4. Terhadap analisis fakta dalam *Investigator Statement*, PT Bina Muda Perkasa menanggapi yang pada pokoknya bahwa telah jelas PT Bina Muda Perkasa berhenti melakukan penawaran pada angka Rp 118.000.000.000 (seratus delapan belas miliar rupiah) karena tidak mampu membayar harga lelang pada angka tersebut. Majelis Komisi berpendapat bahwa PT Bina Muda Perkasa seharusnya tidak mengajukan penawaran sejak awal namun PT Bina Muda Perkasa telah memberikan kesempatan kepada PT Angels Products untuk memenangkan lelang;
5. Terhadap unsur bersekongkol dalam *Investigator Statement*, PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa menanggapi yang pada pokoknya bahwa Tim Investigator hanya menggunakan asumsinya bahwa dengan dibuatnya syarat untuk menjadi peserta lelang adalah perusahaan yang memiliki izin pabrik gula maka persyaratan tersebut sengaja dibuat untuk mengarahkan PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa sebagai peserta lelang. Majelis Komisi berpendapat bahwa persyaratan yang dibuat oleh Panitia lelang adalah untuk memfasilitasi PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa agar dapat mengikuti lelang. Majelis Komisi juga menemukan petunjuk lain yakni pengumuman lelang dilakukan hanya di harian lokal dan adanya kewajiban menyetor uang jaminan sebesar Rp 50.000.000.000 (lima puluh miliar) dalam jangka waktu 2 (dua) hari kerja menunjukkan bahwa Panitia lelang hanya mengarahkan pelaku usaha tertentu.
6. Terhadap unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender dalam *Investigator Statement*, PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa menanggapi elemen adanya perbuatan kerjasama antara PT Angels Products, PT Bina Muda Perkasa dengan pihak panitia lelang tidak terbukti sehingga pada akhirnya unsur bersekongkol tidak terpenuhi, maka secara otomatis unsur mengatur dan atau menentukan tender/lelang tidak terpenuhi. Majelis Komisi berpendapat bahwa bentuk kerjasama antara PT Angels Products, PT

Bina Muda Perkasa dan pihak panitia lelang didapatkan melalui berbagai petunjuk yang diperoleh selama pemeriksaan diantaranya dalam bentuk penentuan persyaratan lelang serta pemilihan media dan waktu pemuatan pengumuman yang mengarah pada PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa sebagai peserta lelang.

7. Terhadap dilakukannya pemeriksaan dugaan persekongkolan lelang barang bukti berupa gula pasir kristal putih, PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa menanggapi bahwa karena lelang tersebut dilaksanakan dengan tujuan untuk melaksanakan pasal 45 UU No.8 Tahun 1981 maka pelelangan barang bukti gula pasir kristal putih tersebut termasuk perbuatan yang dikecualikan dari ketentuan UU No 5 Tahun 1999 Pasal 50 huruf a. Majelis Komisi berpendapat bahwa pasal 45 UU No 8 Tahun 1981 adalah dasar hak bagi Jaksa Penuntut Umum dalam melaksanakan lelang barang bukti, namun demikian Jaksa Penuntut Umum harus tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku termasuk UU No 5 Tahun 1999 sehingga pelaksanaan lelang tersebut tidak dapat dikecualikan dari pasal 50 huruf a UU No. 5 Tahun 1999;
8. Terhadap tanggapan PT Angels Product dan PT Bina Muda Perkasa yang menyatakan bahwa lelang barang bukti gula pasir kristal putih bukanlah suatu tender sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 UU No.5 Tahun 1999, Majelis Komisi berpendapat bahwa berdasarkan penjelasan pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Pengertian tender tersebut mencakup tawaran mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, dan menjual suatu barang dan atau jasa. Berdasarkan defenisi tersebut maka cakupan dasar penerapan pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui tender terbuka, tender terbatas, pelelangan umum dan pelelangan terbatas, sehingga lelang barang bukti tersebut merupakan bagian dari pasal 22 UU No.5 Tahun 1999.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, Majelis Komisi memutuskan sebagai berikut:

1. Menyatakan Terlapor I PT Angels Products, Terlapor II PT Bina Muda Perkasa, Terlapor III Sukanto Effendy dan Terlapor IV Susanto, SH., MH Ketua Panitia Lelang secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999;
2. Menghukum Terlapor I PT Angels Products untuk membayar denda sebesar Rp 1.000.000.000 (Satu Miliar Rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan negara bukan pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I yang beralamat di Jl. Ir. H. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212 selambat-lambatnya 30 (tiga puluh hari) sejak dibacakannya putusan;
3. Menghukum Terlapor II PT Bina Muda Perkasa untuk membayar denda sebesar Rp 1.000.000.000 (Satu Miliar Rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan negara bukan pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I yang beralamat di Jl. Ir. H. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212 selambat-lambatnya 30 (tiga puluh hari) sejak dibacakannya putusan;
4. Menghukum Terlapor III Sukanto Effendy untuk membayar denda sebesar Rp 1.000.000.000 (Satu Miliar Rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan negara bukan pajak Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I yang beralamat di Jl. Ir. H. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212 selambat-lambatnya 30 (tiga puluh hari) sejak dibacakannya putusan;
5. Melarang Terlapor I PT Angels Products dan Terlapor II PT Bina Muda Perkasa dalam bentuk larangan untuk mengikuti dan atau terlibat dalam kegiatan lelang serupa selama 2 (dua) tahun sejak dibacakannya putusan;

6. Merekomendasikan kepada atasan langsung Susanto, S.H. MH., untuk melakukan pemeriksaan, penyidikan dan menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku terhadap Susanto, S.H. MH. atas keterlibatannya dalam persekongkolan lelang gula pasir kristal putih oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Utara.

b. Upaya Hukum Keberatan dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 04/Pdt.KPPU/2005/PN.Jak.Sel

Ketentuan Pasal 44 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan apabila pelaku usaha tidak dapat menerima Putusan KPPU, maka pelaku usaha dapat mengajukan upaya hukum keberatan ke PN dalam jangka waktu 14 hari setelah pelaku usaha menerima putusan KPPU. Jangka waktu tersebut dihitung dari tanggal pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan dan bukan saat putusan dijatuhkan. Terlapor dianggap telah menerima pemberitahuan Petikan Putusan berikut Salinan Putusannya terhitung sejak hari/tanggal tersedianya Salinan Putusan tersebut di *website* KPPU.⁹³

Berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1 dan 2) UU No. 5 Tahun 1999, PN wajib melakukan pemeriksaan upaya hukum keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha dalam jangka waktu 14 hari sejak upaya hukum keberatan diterima sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 44 ayat (2) dan memberi putusan dalam jangka waktu 30 hari sejak penerimaan pemeriksaan upaya hukum keberatan tersebut.⁹⁴ Pembatasan jangka waktu 30 hari untuk memeriksa permohonan upaya hukum keberatan di atas, dimaksudkan sebagai pembatasan peran PN untuk melakukan peninjauan atas permohonan keringanan sanksi yang diajukan oleh pelaku usaha, karena peran PN dalam pemeriksaan upaya hukum keberatan tidak terlalu aktif. PN tidak perlu melakukan pemeriksaan *ini person*

⁹³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Peraturan Komisi tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU*, No. 1 Tahun 2006.

⁹⁴ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, cet. I, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hlm. 98-99

atau memeriksa pokok perkara⁹⁵, namun cukup melakukan pemeriksaan terhadap berkas perkara⁹⁶ atau melakukan penilaian terhadap sanksi administratif (penerapan hukum). Ketentuan tersebut tidak serta merta menghambat keinginan anggota majelis hakim yang memeriksa substansi (pokok perkara) terhadap pengajuan upaya hukum keberatan, sepanjang anggota majelis hakim memiliki kredibilitas dan keahlian khusus untuk menangani perkara hukum persaingan usaha melalui pemikiran dan argumen yuridis atas tindakan-tindakan yang dilakukannya.

Upaya hukum keberatan yang ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 diperkuat melalui Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU (selanjutnya disebut dengan Perma No. 1/2003).⁹⁷

Dalam praktik, penerapan Perma No. 1/2003 memiliki banyak kelemahan sehingga MA menyempurnakan Perma tersebut melalui Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU (selanjutnya disebut dengan Perma No. 3/2005). Upaya hukum keberatan para Terlapor ke PN terkait dengan Putusan KPPU Perkara No. 04/KPPU-L/2005 menggunakan ketentuan yang terdapat dalam Perma No. 3/2005.

PT Angels Product mendaftarkan upaya hukum keberatannya pada tanggal 12 Oktober 2005 di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan register No. 04/Pdt-KPPU/2005/PN.Jak.Sel yang merupakan induk dari komulasi gabungan permohonan-permohonan para pemohon/para Terlapor yang sejenis yang semuanya menyatakan keberatan terhadap Putusan KPPU no. 04/KPPU-L/2005, yaitu Sukamto Effendy dengan register No. 05/Pdt-KPPU/2005/PN.Jak.Sel. PT Bina Muda Perkasa mendaftarkan keberatannya di

⁹⁵ Siti Anisah, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberataan Terhadap Putusan KPPU", Jurnal Hukum Bisnis 24-No. 2 (2005) : 19.

⁹⁶ Paulus E. Lotulung, *Perma No. 1/2003 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU* dalam Yuhassarie, Proceedings 2004 Undang-undang No. 5/1999 dan KPPU, Op.Cit hlm. 68

⁹⁷ Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU*, Perma No. 1 Tahunu 2003, Pasal 1 Ayat (1), Pasal 2 Ayat (2) dan Pasal 4 Ayat (1)

Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan register No. 06/KPPU/2005/PN.Jak.Pus. Sedangkan Susanto SH, MH mendaftarkan keberatannya di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Utara dengan register No. 01/KPPU/2006/PN.Jak.Utr.

Pokok-pokok keberatan yang disampaikan oleh PT Angels Product (Pemohon I) adalah sebagai berikut:

1. KPPU (Termohon) telah salah menerapkan hukum pembuktian, karena telah memberikan kewajiban pembuktian/beban pembuktian pada Terlapor.
2. KPPU telah bertindak secara sewenang-wenang dalam memeriksa dan memutus perkara *a quo*.
3. Mengenai unsur bersekongkol yaitu tuduhan persekongkolan antara Pemohon I dengan Panitia Lelang (Pemohon IV), pertimbangan KPPU tidak berdasarkan hukum dan terlalu prematur karena pertimbangan KPPU hanyalah merupakan asumsi dan sama sekali bukan suatu pertimbangan yang didasarkan oleh adanya pembuktian sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Undang-undang.
4. Mengenai unsur persaingan usaha tidak sehat, KPPU telah melampaui kewenangannya yaitu menilai suatu perbuatan yang tidak melawan hukum menjadi perbuatan melawan hukum.
5. KPPU tidak membuktikan semua unsur-unsur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, oleh karenanya KPPU telah salah menerapkan hukum dalam memeriksa dan memutuskan perkara *a quo*.

Pokok-pokok keberatan yang disampaikan oleh PT Bina Muda Perkasa (Pemohon II) adalah sebagai berikut:

1. Pertimbangan Majelis Komisi yang menyimpulkan bahwa PT Bina Muda Perkasa terasosiasi dengan Sukanto Effendy adalah pertimbangan tidak benar dan tidak berdasar pada pembuktian sebagaimana yang diatur dalam undang-undang.
2. Pertimbangan Majelis Komisi yang menyatakan bahwa PT Bina Muda Perkasa tidak layak mengikuti lelang tidak berdasar karena PT Bina Muda

Perkasa telah memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan oleh Panitia Lelang.

3. Pertimbangan Majelis Komisi yang menyatakan bahwa PT Bina Muda Perkasa telah memberikan kesempatan kepada PT Angels Products untuk memenangkan lelang adalah keliru dan tidak berdasar hukum karena PT Bina Muda Perkasa telah mengikuti lelang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
4. Kesimpulan Majelis Komisi bahwa telah terjadinya persekongkolan antara PT Bina Muda Perkasa dengan PT Angels Products maupun dengan Susanto SH, MH hanya didasarkan pada bukti-bukti yang telah ditentukan dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.
5. Majelis Komisi tidak memutus berdasarkan alat-alat bukti yang diharuskan dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.
6. KPPU tidak membuktikan semua unsur-unsur pelanggaran Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Pokok-pokok keberatan yang disampaikan oleh Sukanto Effendy (Pemohon III) adalah sebagai berikut:

1. Pertimbangan KPPU dalam menyimpulkan Sukanto Effendi terasosiasi dengan PT Bina Muda Perkasa adalah keliru dan tidak didasari oleh bukti-bukti yang cukup.
2. Kesimpulan KPPU yang menyatakan Sukanto Effendy telah melakukan persekongkolan atau kerja sama antar peserta lelang untuk menciptakan persaingan semu tidak didasarkan pada pembuktian yuridis sehingga KPPU hanya memutus berdasarkan asumsi-asumsi dan imajinasi yang ada, serta tidak pada bukti-bukti nyata yang sah menurut hukum.
3. *Quo Vadis* pembuktian dan penerapan dalam pemeriksaan atas dugaan Pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang diterapkan oleh KPPU.
4. KPPU dalam putusannya tidak berdasarkan bukti-bukti sesuai ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999.
5. KPPU tidak membuktikan semua unsur-unsur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemohon I, II, dan III mohon kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan agar:

1. Menerima dan mengabulkan keberatan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pemohon tidak terbukti melakukan perbuatan yang melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
3. Menyatakan Putusan KPPU RI No. 04/KPPU-L/2005 batal demi hukum.

Pokok-pokok keberatan yang disampaikan oleh Susanto, SH, MH (Pemohon IV) adalah sebagai berikut:

1. Susanto, SH, MH selaku Ketua Panitia Lelang bertindak selaku eksekutor dan tindakan yang dilakukan adalah dalam rangka melaksanakan ketentuan Undang-undang.
2. Pelelangan barang bukti berupa agula kristal putih dalam perkara atas nama terdakwa Drs. HA. Abdul Waris Halid adalah dalam rangka melaksanakan penetapan Majelis Hakim PN Jakarta Utara Nomor. 11/Pen.Pid.Khusus/2004/PN.Jkt.Ut, dengan demikian pelelangan tersebut adalah perbuatan yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan dimana berdasarkan Pasal 50 huruf a UU No. 5 Tahun 1999 adalah hal yang dikecualikan.
3. KPPU telah salah menempatkan Susanto, SH, MH sebagai Terlapor karena sebagai eksekutor dalam perkara gula ilegal tersebut bukan merupakan obyek yang menjadi tugas KPPU sebagaimana dalam Pasal 1 angka (18) UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan pokok keberatan tersebut, Susanto SH, MH memohon kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan agar memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Putusan KPPU No. 04/KPPU-L/2005 tidak berlaku bagi pemohon.
2. Menyatakan pemohon tidak terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.
3. Memulihkan nama baik dan harkat dan martabat pemohon pada kedudukan semula.

4. Memerintahkan kepada KPPU agar mengumumkan pada surat kabar harian atas pemulihan nama baik dan harkat martabat pemohon.

Berdasarkan permohonan keberatan dari para pemohon tersebut, maka KPPU menyampaikan tanggapannya sebagai berikut:

1. Pemeriksaan terhadap upaya keberatan berdasarkan Perma No. 3/2005 hanya dilakukan terhadap Putusan KPPU dan berkas perkaranya. Semua dokumen maupun bukti-bukti baru harus dikesampingkan oleh *Judex Factie*.
2. KPPU menyatakan bahwa PT Bina Muda Perkasa terasosiasi dengan Sukamto Effendy yang dibuktikan dengan daftar hadir *Aanwijzing* dimana Sukamto Effendy hadir sebagai wakil dari PT Bina Muda Perkasa..
3. KPPU menyatakan bahwa PT Bina Muda Perkasa adalah perusahaan yang tidak layak mengikuti lelang yang dapat dibuktikan dari nilai modal dan kekayaan bersih perusahaan yang hanya Rp 100.000.000, tidak mempunyai karyawan, dan tidak mempunyai kantor, dan belum berpengalaman dalam kegiatan perdagangan gula maupun dalam industri gula. Dalam keikutsertaan di lelang ini, PT Bina Muda Perkasa masih menggunakan data-data pemilik lama.
4. KPPU menyatakan PT Bina Muda Perkasa memberi kesempatan kepada PT Angels Products untuk menjadi pemenang lelang.
5. Mengenai unsur-unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, inti dari Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah adanya unsur kegiatan persekongkolan, mengatur dan atau menentukan pemenang lelang, yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.
6. Mengenai lelang merupakan pelaksanaan Undang-undang, permasalahannya adalah apakah pelaksanaan lelang tersebut telah sesuai dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 atau tidak.
7. Mengenai pihak-pihak yang terkait dalam persekongkolan, panitia lelang adalah termasuk dalam pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

8. Mengenai Putusan KPPU telah sesuai dengan hukum acara yang berlaku, karena telah melakukan pemeriksaan terhadap pelapor, terlapor, saksi dan saksi ahli, serta dokumen terkait.
9. Unsur persekongkolan
10. Telah terjadi persaingan semu dengan adanya persekongkolan antara peserta lelang.
11. Putusan KPPU didasarkan pada bukti-bukti yang sah, bukan berdasarkan asumsi dan imajinasi.

Sebelum memutuskan perkara ini, Majelis Hakim PN Jakarta Selatan terlebih dahulu menyimpulkan adanya permasalahan-permasalahan secara substansial. Induk dari materi permasalahan yang pokok adalah Termohon (KPPU) telah salah dalam menerapkan hukum acara dan hukum pembuktian, yaitu tidak mempergunakan dan mendasarkan pada alat-alat bukti yang sah, melainkan mendasarkan pada asumsi-asumsi sehingga mendapatkan fakta hukum yang prematur dan menjadikan putusannya secara sewenang-wenang sehingga putusan tersebut tidak sah dan harus dinyatakan batal demi hukum.

Berdasarkan Pasal 8 Perma No. 3 Tahun 2005, disebutkan bahwa kecuali ditentukan lain dalam Perma ini, Hukum Acara Perdata yang berlaku diterapkan pula terhadap Pengadilan Negeri. Selanjutnya Pasal 5 ayat 4 Perma No. 3 Tahun 2005 menyebutkan bahwa pemeriksaan keberatan didasarkan atas dasar putusan KPPU dan berkas Perkara.

Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa alat-alat bukti pemeriksaan adalah:

- a. Keterangan saksi
- b. Keterangan ahli
- c. Surat atau dokumen
- d. Petunjuk
- e. Keterangan pelaku usaha

Setelah Majelis Hakim mencermati Putusan KPPU No. 04/KPPU-L/2005 baik tentang duduk perkara maupun tentang hukumnya, ternyata KPPU telah menerapkan hukum serta sistem pembuktian yang dibenarkan oleh UU No. 5

Tahun 1999 karena telah beracara dengan mengungkap fakta-fakta melalui sistem pembuktian yang benar, sehingga memperoleh fakta hukum yang kemudian dipertimbangkan dengan dasar-dasar hukum yang berkaitan.

Dengan demikian putusan KPPU yang menyatakan PT Angels Products, PT Bina Muda Perkasa, Sukanto Effendy dan Susanto SH, MH terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tepat dan benar sehingga tuntutan para Pemohon untuk menyatakan Putusan KPPU No. 04/KPPU-L/2005 batal demi hukum yang didasarkan pada uraian permohonan bahwa putusan tersebut tidak didasarkan pada hukum acara dan sistem pembuktian yang benar, patut untuk dinyatakan ditolak. Dengan ditiolaknya tuntutan para Pemohon tersebut maka Majelis Hakim menilai sudah tidak relevan lagi untuk mempertimbangkan tuntutan-tuntutan lain dan oleh karenanya patut untuk dinyatakan ditolak pula.

Dengan pertimbangan tersebut, maka Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mengambil Putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan para pemohon/para Terlapor seluruhnya
2. Membebankan biaya perkara yang timbul dalam pemeriksaan perkara ini yang ditaksir sejumlah Rp. 734.000,- (tujuh ratus tiga puluh empat ribu rupiah).

c. Upaya Hukum Kasasi dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 04 K/KPPU/2006

Upaya hukum dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 berbeda dengan upaya hukum dalam perkara perdata. Dalam perkara perdata, para pihak yang tidak menyetujui Putusan PN dapat mengajukan upaya hukum banding ke PT dan apabila para pihak tidak juga menyetujui Putusan PT dapat mengajukan upaya kasasi ke MA. Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam pemeriksaan upaya hukum keberatan dalam perkara hukum persaingan usaha. Setelah PN memberi putusan terhadap upaya hukum keberatan dan para pihak tidak menyetujui putusan tersebut, maka yang bersangkutan dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke MA. Ketentuan Pasal 45 ayat (3 & 4) UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan bahwa pihak yang berkeberatan terhadap Putusan PN dapat mengajukan upaya hukum kasasi

Tahun 1999 karena telah beracara dengan mengungkap fakta-fakta melalui sistem pembuktian yang benar, sehingga memperoleh fakta hukum yang kemudian dipertimbangkan dengan dasar-dasar hukum yang berkaitan.

Dengan demikian putusan KPPU yang menyatakan PT Angels Products, PT Bina Muda Perkasa, Sukanto Effendy dan Susanto SH, MH terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tepat dan benar sehingga tuntutan para Pemohon untuk menyatakan Putusan KPPU No. 04/KPPU-L/2005 batal demi hukum yang didasarkan pada uraian permohonan bahwa putusan tersebut tidak didasarkan pada hukum acara dan sistem pembuktian yang benar, patut untuk dinyatakan ditolak. Dengan ditiolaknya tuntutan para Pemohon tersebut maka Majelis Hakim menilai sudah tidak relevan lagi untuk mempertimbangkan tuntutan-tuntutan lain dan oleh karenanya patut untuk dinyatakan ditolak pula.

Dengan pertimbangan tersebut, maka Pengadilan Negeri Jakarta Selatan mengambil Putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan para pemohon/para Terlapor seluruhnya
2. Membebankan biaya perkara yang timbul dalam pemeriksaan perkara ini yang ditaksir sejumlah Rp. 734.000,- (tujuh ratus tiga puluh empat ribu rupiah).

c. Upaya Hukum Kasasi dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 04 K/KPPU/2006

Upaya hukum dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 berbeda dengan upaya hukum dalam perkara perdata. Dalam perkara perdata, para pihak yang tidak menyetujui Putusan PN dapat mengajukan upaya hukum banding ke PT dan apabila para pihak tidak juga menyetujui Putusan PT dapat mengajukan upaya kasasi ke MA. Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam pemeriksaan upaya hukum keberatan dalam perkara hukum persaingan usaha. Setelah PN memberi putusan terhadap upaya hukum keberatan dan para pihak tidak menyetujui putusan tersebut, maka yang bersangkutan dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke MA. Ketentuan Pasal 45 ayat (3 & 4) UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan bahwa pihak yang berkeberatan terhadap Putusan PN dapat mengajukan upaya hukum kasasi

dalam jangka waktu 14 hari ke MA dan MA harus memberi putusan dalam jangka waktu 30 hari sejak permohonan kasasi diterima.⁹⁸

Putusan Majelis Hakim PN Jakarta Selatan yang menolak seluruh permohonan Pemohon dengan pertimbangan bahwa KPPU telah tepat dalam beracara dengan mengungkap fakta-fakta melalui sistem pembuktian yang benar menyebabkan para Pemohon mengajukan upaya hukum kasasi ke MA. Dalam upaya hukum kasasi, PT Angels Products sebagai Pemohon Kasasi I, PT Bina Muda Perkasa sebagai Pemohon Kasasi II, Sukanto Effendy sebagai Pemohon Kasasi III, Susanto, SH. MH sebagai Pemohon Kasasi IV, dan KPPU sebagai Termohon Kasasi. Memori Kasasi dari Pemohon IV (Susanto, SH, MH) tidak dapat diterima oleh MA karena diterima di Kepaniteraan PN Jakarta Selatan melebihi jangka waktu yang ditentukan dalam Pasal 45 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999.

Alasan-alasan Kasasi dari PT Angels Products pada pokoknya adalah bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak memberikan pertimbangan hukum yang cukup. PT Angels Products keberatan dengan pertimbangan hukum dalam putusan KPPU yang dinyatakan oleh Majelis Hakim PN Jakarta Selatan tepat dan benar, yaitu dalam hal KPPU telah memeriksa dan memutus perkara bukan didasari oleh pembuktian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. KPPU telah salah dalam penerapan hukum mengenai tuduhan persekongkolan antara PT Angels Products dengan panitia lelang dan mengenai tuduhan persekongkolan antara PT Angels Product dengan PT Bina Muda Perkasa untuk menciptakan persaingan semu. KPPU telah melampaui kewenangannya dalam menentukan unsur persaingan usaha tidak sehat. KPPU bertindak sewenang-wenang dalam memeriksa dan memutus perkara *a quo*.

Hal lain yang disampaikan oleh PT Angels Products adalah mengenai *Investigator Statement* yang merupakan mekanisme yang baru dan belum mempunyai dasar hukum dalam penanganan perkara di KPPU.

⁹⁸ Destivano Wibowo & Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, cet. I, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm 99.

Alasan-alasan kasasi dari PT Bina Muda Perkasa pada pokoknya adalah bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah salah dalam menerapkan hukum atau telah melanggar hukum yang berlaku dan telah melakukan kelalaian. Alasan yang disampaikan oleh PT Bina muda Perkasa adalah bahwa KPPU telah salah dalam menerapkan hukum pembuktian dalam perkara *a quo*, salah dalam menerapkan unsur persekongkolan, dan unsur-unsur pelanggaran persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh PT Bina Muda Perkasa tidak terbukti secara materiil. KPPU dalam memeriksa dan memutus perkara *a quo* hanya berdasarkan pada asumsi-asumsi dan mengesampingkan fakta-fakta yang ada.

Alasan-alasan Kasasi dari Sukamto Effendy pada pokoknya adalah bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak menerapkan hukum secara benar dalam memeriksa dan memutus perkara, karena KPPU telah salah menerapkan hukum dalam memeriksa dan memutus Perkara No. 04/KPPU-L/2005. Alasan yang disampaikan oleh Sukamto Effendy adalah tidak adanya bantahan dalam tanggapan Sukamto Effendy atas *investigator statement* tidak seharusnya dijadikan dasar pertimbangan bahwa Sukamto Effendy terasosiasi dengan PT Bina Muda Perkasa. KPPU melakukan kesalahan penerapan hukum dalam melakukan pembuktian terhadap tuduhan Sukamto Effendy terasosiasi dengan PT Bina Muda Perkasa. KPPU salah menerapkan hukum karena tidak membuktikan semua unsur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Terhadap alasan-alasan pengajuan Kasasi oleh para pemohon kasasi tersebut Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan-alasan yang disampaikan oleh Pemohon Kasasi I, Pemohon Kasasi II, dan Pemohon Kasasi III tidak dapat dibenarkan karena Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan sudah tepat dan tidak salah menerapkan hukum. Pertimbangan yang disampaikan oleh Majelis Hakim Mahkamah Agung adalah sebagai berikut:

1. Pertimbangan *judex factie* didasarkan atas UU No. 5 Tahun 1999, Perma No. 3 Tahun 2005, dan pemeriksaan keberatan atas putusan KPPU dilakukan hanya atas dasar Putusan KPPU.

2. Pemohon Kasasi telah dipersalahkan melanggar ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu melakukan persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, sehingga mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, yaitu:
 - Pengumuman lelang hanya dilakukan di harian lokal (Harian Jakarta) yang tidak dikenal luas oleh masyarakat, apalagi dikalangan dunia usaha, yang hanya dilakukan selama 2 (dua) hari kerja dan dalam waktu yang singkat tersebut sudah harus membayar jaminan sebesar Rp 50.000.000.000,- (lima miliar rupiah), lagi pula dalam pengajuan permohonan lelang tersebut ada yang mencantumkan hari dan tanggal pelaksanaan lelang dan ada yang tidak mencantumkannya.
 - Pemohon kasasi III pada saat *aanwijzing* datang mewakili pemohon kasasi II padahal pemohon kasasi III tersebut adalah anggota konsorsium dari pemohon kasasi I, jadi pemohon kasasi III terasosiasi dengan pemohon kasasi II.
 - Pada saat *aanwijzing* peserta hanya ditunjukkan foto-foto barang yang akan dilelang tanpa menunjukkan fisik maupun tentang kondisi barangnya. Juga tidak dijelaskan bahwa atas barang-barang tersebut masih ada hak-hak negara berupa bea masuk, PPN dan PPH sebesar ± Rp 50.000.000.000,- (lima puluh miliar rupiah) yang harus didahulukan pembayarannya meskipun lelang dilakukan berdasarkan Pasal 45 KUHAP dan telah masuk otoritas Pengadilan sebab hak-hak negara yang didahulukan pembayarannya bersifat memaksa.
 - Gula yang akan dilelang tersebut merupakan gula pasir kristal untuk konsumsi yang tidak ada hubungannya dengan gula rafinasi. Untuk meloloskan pemohon kasasi I sebagai peserta yang memiliki izin usaha gula pabrik rafinasi, maka panitia lelang menentukan persyaratan lelang adalah “memiliki pabrik gula rafinasi”, jelas merupakan suatu bentuk persekongkolan. Panitia juga menentukan harga limit yang sangat rendah sehingga selisih harga pasar dan nilai lelang pada saat lelang dilaksanakan mencapai ± Rp 40.000.000.000,- (empat puluh miliar rupiah). Karena lelang

hanya diikuti oleh 2 (dua) peserta maka tidak mungkin diperoleh suatu harga yang optimal.

- Pemohon kasasi II telah memberi kesempatan kepada pemohon kasasi I untuk memenangkan lelang dengan cara berhenti melakukan penawaran.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, ternyata putusan *Judex Factie* dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh para pemohon tersebut harus ditolak sehingga Majelis Hakim MA memutuskan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa permohonan kasasi dari pemohon kasasi/pemohon IV: Susanto, SH. MH tersebut tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan kasasi dari para pemohon kasasi/pemohon I, II, dan III: 1. PT Angels Products, PT Bina Muda Perkasa, dan Sukamto Effendy, tersebut;
3. Menghukum para pemohon kasasi/para pemohon I sampai dengan IV untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sebesar Rp 500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

2. Perkara No. 17/KPPU-L/2007

Majelis Komisi Perkara No. 17/KPPU-L/2007 menyatakan bahwa Terlapor I The Manufacturers Life Insurance Company (MLIC), Terlapor II PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia (AJMI), Terlapor III Kurator Ari Ahmad Effendi, Terlapor IV International Finance Corporation (IFC), Terlapor V PT Balai Lelang Batavia, Terlapor VI PT Graha Karya Reksatama dan Terlapor VII Pejabat Lelang Kusmartono tidak terbukti melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Dalam perkara ini, dugaan pelanggaran yang dituduhkan kepada para Terlapor adalah bahwa AJMI, MLIC, Ari Ahmad Effendi selaku Kurator PT Dharmala Sakti Sejahtera (PT DSS) dan IFC bersepakat untuk menentukan MLIC sebagai pemenang lelang; bahwa PT AJMI, MLIC, Kurator, dan IFC bersekongkol dengan Pejabat Lelang dan PT Balai Lelang Batavia untuk memuluskan MLIC sebagai pemenang lelang, dan bahwa AJMI, MLIC, Kurator, dan IFC bersekongkol

dengan PT Graha Karya Reksatama dalam menentukan nilai saham yang dinilai tidak wajar.

Dalam proses pemeriksaan pendahuluan, AJMI dan MLIC menyampaikan Pembelaan Hukum dan Penegasan Sikap yang salah satu isinya membahas mengenai Yurisdiksi KPPU untuk memeriksa perkara pelelangan saham. AJMI dan MLIC menyatakan bahwa Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tidak berlaku untuk kasus ini karena ruang lingkup “tender” sudah sangat gamblang diberikan oleh penjelasan resmi dari Pasal 22 sebagai kegiatan yang bersifat penawaran untuk melakukan pembelian (*procurement tender*), dan bukannya penawaran untuk melakukan penjualan (*auction*). Karena dalam perkara ini KPPU hanya mendasarkan diri pada ketentuan Pasal 22.

Kewenangan KPPU yang sangat besar sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1999, seharusnya tidak membuat KPPU boleh menciptakan ketentuan hukum menurut versinya sendiri dan menyimpang dari ketentuan yang sudah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 beserta dengan penjelasan resminya. Membuat ketentuan hukum adalah tugas lembaga legislatif (dalam hal ini DPR-RI), dan sama sekali bukan kewenangan KPPU untuk melakukannya.

Secara spesifik dan limitatif, Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur mengenai tugas KPPU, yang pada intinya adalah melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam melakukan penilaian ini, jelas bahwa parameter atau ukuran yang dipakai untuk menentukan adanya monopoli atau persaingan usaha tidak sehat adalah ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 beserta dengan penjelasan resminya. Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur pula kewenangan KPPU secara spesifik dan limitatif. Dari semua kewenangan KPPU yang diatur dalam Pasal 36 huruf a sampai dengan huruf j, tidak ada kewenangan KPPU untuk menciptakan norma atau ketentuan hukum persaingan usaha sendiri yang menyimpang dari norma hukum yang sudah ditetapkan secara tegas dan jelas dalam UU No. 5 Tahun 1999 beserta dengan penjelasan resminya.

Prof. Dr. Johannes Gunawan, SH, LLM dalam pendapat hukumnya secara tegas menyatakan bahwa terminologi “tender” dan “lelang” dapat dipakai secara bergantian (*interchangeable*) karena memiliki makna yang sama, namun demikian istilah tender/lelang yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 beserta dengan penjelasannya hanyalah mencakup tender/lelang yang sifatnya pengadaan barang/jasa (*procurement*) sebagaimana yang dimaksud dalam Keppres 80/2003 dan tidak mencakup tender/lelang untuk menjual barang/jasa sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 337/KmK.01/2000 sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang”.

Pendapat Prof. Johannes Gunawan ini adalah suatu pendapat yang valid dan sesuai dengan tertib hukum yang berlaku di Indonesia, karena Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Beserta Peraturan Pelaksananya (UU No. 10/2004) bagian lampiran huruf E, angka 149, mengatur bahwa penjelasan suatu peraturan perundangan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan terhadap ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa “Tender adalah penawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan untuk mengadakan barang-barang atau menyediakan jasa” adalah suatu tafsiran yang resmi terhadap terminologi “tender” sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, dan karena itu KPPU tidak berwenang untuk melakukan tafsiran selain dari tafsiran resmi yang telah diberikan oleh UU No. 5 Tahun 1999.

Fakta hukum bahwa Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 tidak berlaku untuk lelang selain sudah secara tegas dinyatakan dalam Penjelasan resminya, hal itu juga dinyatakan pula dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat dan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam kasus penjualan saham dan *convertible bonds* PT Indomobil Sukses Internasional, Tbk (kasus Indomobil).

Dalam kasus Indomobil, Pengadilan Negeri Jakarta Barat lewat pertimbangan hukum Putusannya dalam Perkara No. 001/KPPU/PDT.P/2002/PN.JKT.BAR, menyatakan bahwa menurut penjelasan

Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang merupakan penjelasan resmi sehingga karenanya harus diikuti, maka tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan untuk mengadakan barang-barang atau menyediakan jasa. Dengan mengacu pada penjelasan resmi Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 maka jelaslah bahwa transaksi jual beli saham dan konversi obligasi Indomobil tidak dapat digolongkan sebagai pengertian tender sebagaimana dimaksud oleh UU No. 5 Tahun 1999.

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam pertimbangan hukum putusannya No. 04/Pdt.KPPU/2003/PN.Jak.Sel juga memberikan pendapat yang serupa, yaitu bahwa penjualan tender atas saham dan obligasi konversi PT Indomobil bukan merupakan tender sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, sehingga KPPU sebagai lembaga yang diberi wewenang oleh UU No. 5 Tahun 1999 tidak berwenang untuk melakukan penyelidikan maupun pemeriksaan adanya dugaan persekongkolan dalam pelaksanaan tender penjualan lelang tersebut.

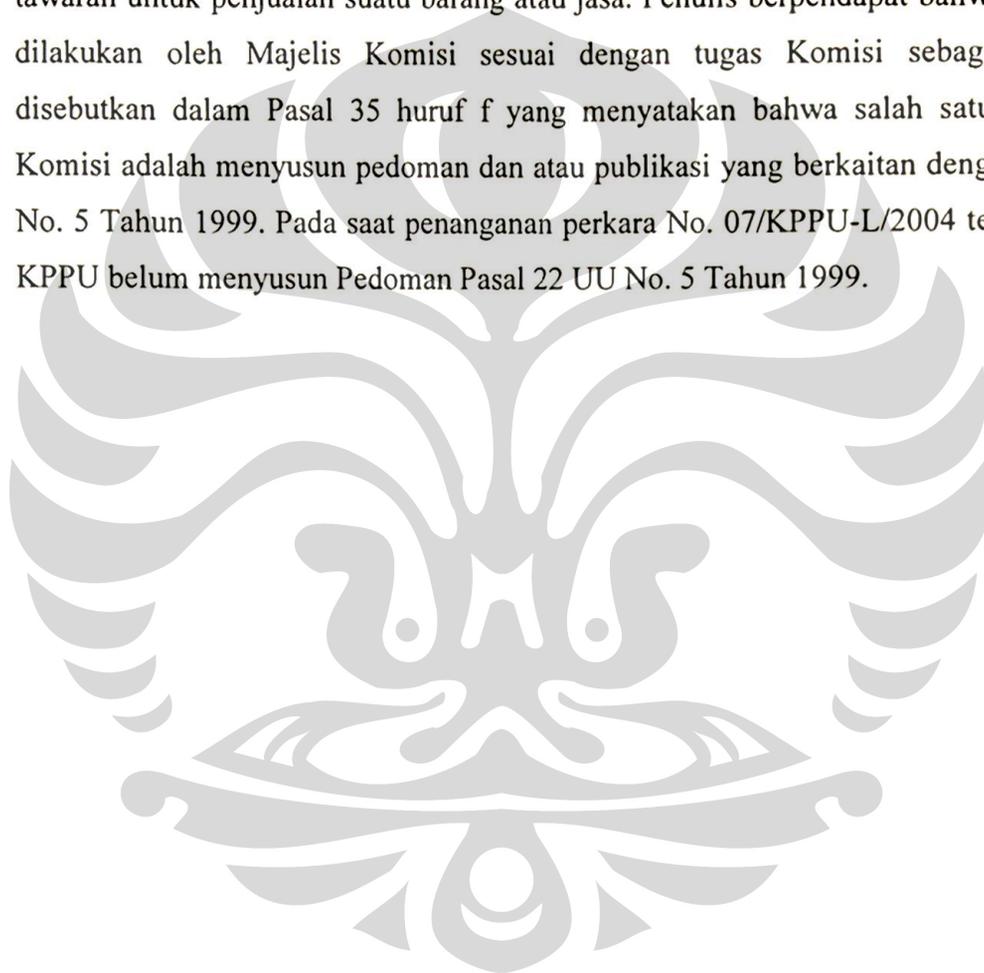
Dari uraian diatas, maka AJMI dan MLIC menyatakan bahwa lelang saham DSS tidak termasuk dalam lingkup "tender" sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 beserta dengan penjelasan resminya, mengingat "tender" dalam Pasal 22 hanya mencakup kegiatan penyediaan barang dan jasa (procurement) atau melakukan penawaran untuk membeli (*tender to buy*), dan karenanya tidak dapat diberlakukan untuk lelang yang nyata-nyata merupakan kegiatan penawaran untuk menjual (*tender to sell*).⁹⁹

Dalam perkara ini, tidak ada keraguan dari Tim Pemeriksa untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan persekongkolan pelelangan 1800 lembar saham PT Dharmala Sakti Sejahtera yang ada di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia karena pelelangan saham masuk dalam kewenangan KPPU sesuai dengan Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Pelelangan saham berarti adalah pengajuan tawaran harga untuk membeli saham, dan hal itu masuk dalam cakupan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga Tim Pemeriksa tidak

⁹⁹ Dirangkum dari Pembelaan Hukum dan Kalirifikasi AJMI dan MLIC yang disampaikan kepada Tim Pemeriksa Pendahuluan Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tanggal 22 Februari 2008.

mempertimbangkan mengenai pendapat hukum yang disampaikan oleh AJMI dan MLIC mengenai kewenangan KPPU dalam menangani perkara persekongkolan pelelangan saham.

Pada Perkara No. 07/KPPU-L/2004, Majelis Komisi memperluas pengertian tender menjadi tawaran mengajukan harga yang meliputi tawaran untuk pembelian atau tawaran untuk pengadaan suatu barang atau jasa dan tawaran untuk penjualan suatu barang atau jasa. Penulis berpendapat bahwa yang dilakukan oleh Majelis Komisi sesuai dengan tugas Komisi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 35 huruf f yang menyatakan bahwa salah satu tugas Komisi adalah menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999. Pada saat penanganan perkara No. 07/KPPU-L/2004 tersebut, KPPU belum menyusun Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.



BAB IV

PEMBUKTIAN PERSEKONGKOLAN DALAM PELELANGAN BERDASARKAN UU NO. 5 TAHUN 1999

Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 berbunyi “Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat”. Pasal 22 ini merupakan pasal yang menggunakan pendekatan hukum “*rule of reason*” dimana membutuhkan analisis mengenai akibat dari kegiatan yang terlarang yang dilakukan oleh para Terlapor. Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan kata “.....yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.”

Pendekatan “*rule of reason*” merupakan pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha sebagai evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu. Pendekatan ini dipandang sebagai hukum sebab akibat karena terfokus pada tindakan pelaku usaha, baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat merugikan pelaku usaha lain atau konsumen.¹⁰⁰

Ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 berbeda dengan pengaturan tender di beberapa negara yang mengutamakan pendekatan *Per se Illegal*, seperti Amerika Serikat dan Jepang, sebagaimana diuraikan dalam Bab II tesis ini. Artinya persekongkolan tender tidak ada hubungannya dengan struktur pasar sehingga otoritas persaingan usaha tidak perlu melakukan analisis terhadap kekuatan pasar karena dalam persekongkolan tender tidak terdapat unsur pro-persaingan.¹⁰¹ Persekongkolan tender mengutamakan aspek perilaku berupa kegiatan bersekongkol yang umumnya dilakukan tanpa bukti tertulis. Dalam beberapa perkara yang telah diputus oleh KPPU, ada juga persekongkolan yang dapat dibuktikan dengan adanya bukti tertulis berupa perjanjian kerja sama

¹⁰⁰ Didik J. Rachbini, “*Undang-undang Praktik Monopoli*”, Jurnal Hukum Bisnis 19 (Mei – Juni 2002): 10

¹⁰¹ Angraini, *Larangan Praktik Monopoli*, Op.Cit., hlm.365

maupun email yang dibuat dalam rangka bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender.¹⁰²

Konsekuensi logis dari pendekatan “*rule of reason*” yang dianut oleh ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menyebabkan KPPU mengalami kesulitan untuk melakukan proses penyelidikan persekongkolan tender karena KPPU harus membuktikan bahwa persekongkolan tersebut dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Unsur tersebut dianggap sebagai proses pembuktian yang berlebihan sehingga KPPU mengalami kesulitan dalam membuat putusan.¹⁰³

Dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 terdapat beberapa unsur yang harus dibuktikan oleh Majelis Komisi sebagai bahan pertimbangan untuk mengambil putusan. Berdasarkan Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 22 dibagi menjadi 5 unsur, yaitu unsur pelaku usaha, unsur bersekongkol, unsur pihak lain, unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender, dan unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Prakteknya, ada juga Majelis komisi yang membagi Pasal 22 hanya menjadi 4 unsur, yaitu unsur pelaku usaha, unsur pihak lain, unsur bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, serta unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Terkadang perilaku bersekongkol dan mengatur dan atau menentukan pemenang tender tidak dapat dipisahkan karena merupakan suatu rangkaian kegiatan.

Dalam perkara No. 04/KPPU-L/2005 Majelis Komisi tidak membuktikan pemenuhan unsur pelaku usaha dan pihak lain. Majelis Komisi hanya membuktikan pemenuhan unsur bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, dan unsur persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dilakukan karena menurut Majelis Komisi Perkara No. 04/KPPU-L/2005, unsur terpenting dalam Pasal 22 adalah bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, serta unsur persaingan usaha tidak sehat. Penulis berpendapat bahwa dalam hal ini KPPU tidak konsisten dalam menguraikan unsur

¹⁰² Putusan Perkara KPPU No. 05/KPPU-L/2004 tentang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT Thames Pam Jaya, Putusan Perkara KPPU No. 06/KPPU-L/2006 tentang Perbaikan Bangsal di RSUD Pematang Siantar, Putusan Perkara No. 06/KPPU-L/2007 tentang Tender Pengadaan Mesin Fogging di Biro Administrasi Wilayah DKI Jakarta.

¹⁰³ Anggraini, *Persekongkolan Penawaran Tender*, Op.Cit, hlm. 15-18.

Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Sesuai dengan bunyi Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 maka sudah sepatutnya Majelis Komisi menguraikan semua unsur yang terdapat didalamnya, tanpa terkecuali.

Berbeda dengan perkara No. 17/KPPU-L/2007, dalam perkara ini, Majelis Komisi membuktikan pemenuhan unsur Pasal 22 menjadi 4 unsur, yaitu unsur pelaku usaha, unsur pihak lain, unsur bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, serta unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Berikut penulis akan menjabarkan mengenai pemenuhan unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dalam Perkara No. 04/KPPU-L/2005 dan Perkara No. 17/KPPU-L/2007.

A. Pembuktian Perkara No. 04/KPPU-L/2005

Dalam Perkara No. 04/KPPU-L/2005 terdapat *Investigator Statement* yang sudah membahas mengenai pemenuhan unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.
2. Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 dapat diuraikan kedalam unsur sebagai berikut: Pelaku Usaha, Bersekongkol, Pihak Lain, Mengatur atau Menentukan Pemenang Tender/Lelang, Persaingan Usaha Tidak Sehat.
3. Pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 5 UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.
4. Berdasarkan fakta yang didapat selama pemeriksaan dan atau penyelidikan dapat disampaikan sebagai berikut:

- a. PT Angels Products adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi dengan mengikuti lelang gula pasir kristal putih di Kejaksaan Negeri Jakarta Utara.
- b. PT Bina Muda Perkasa adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia yang menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi dengan mengikuti lelang gula pasir kristal putih di Kejaksaan Negeri Jakarta Utara.
- c. Sukanto Effendy adalah orang perorangan yang menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi dengan melakukan pendanaan terhadap kedua peserta lelang.
- d. Susanto, S.H., M.H., adalah orang perorangan yang menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi dengan menjadi Ketua Panitia Lelang.
- e. Dengan demikian unsur pelaku usaha telah terpenuhi.
5. Bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender/lelang tertentu..
6. Bahwa berdasarkan fakta yang didapat selama pemeriksaan dapat disampaikan sebagai berikut:
 - a. Susanto, S.H., M.H., sebagai ketua panitia lelang sengaja membuat persyaratan lelang yang mengatur bahwa yang menjadi peserta lelang adalah perusahaan yang memiliki ijin usaha pabrik gula atau industri gula rafinasi gula, sehingga persyaratan ini mengarah kepada:
 - PT Bina Muda Perkasa, karena PT Bina Muda Perkasa adalah sebuah perusahaan yang telah mempunyai ijin usaha pabrik gula meskipun perusahaan ini tidak pernah melakukan usaha dibidang usaha pabrik gula.
 - PT Angels Products, karena PT Angels Products adalah perusahaan yang bergerak di industri gula dan mempunyai pabrik rafinasi gula.

- b. Pengumuman lelang yang hanya dilakukan di harian lokal dan kewajiban menyetor uang jaminan sebesar Rp 50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah) hanya dalam waktu 2 (dua) hari kerja menunjukkan bahwa panitia lelang sengaja mengarahkan hanya pada perusahaan tertentu yakni PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa.
- c. Dengan demikian unsur bersekongkol telah terpenuhi.
7. Pihak lain adalah para pihak yang terlibat dalam proses tender/lelang yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan subyek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.
8. Berdasarkan fakta yang didapat selama pemeriksaan dapat disampaikan sebagai berikut.
 - a. Susanto, S.H., M.H., sebagai Ketua Panitia Lelang.
 - b. Sukamto Effendy sebagai pihak yang ikut mendanai peserta lelang.
 - c. PT Balai Mandiri Prasarana sebagai pelaksana pralelang adalah pihak yang mengurus jalannya proses lelang sebelum pelaksanaan lelang.
 - d. Kantor Pengurusan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) Jakarta II sebagai pihak yang menetapkan hari dan tanggal lelang.
 - e. PT Mavira Apprisindo Utama sebagai peneliti dan penilai barang bukti gula pasir kristal putih.
 - f. Dinas Perindustrian dan Perdagangan DKI Jakarta sebagai penilai barang bukti gula pasir kristal putih.
 - g. Bahwa dengan demikian unsur pihak lain telah terpenuhi.
9. Mengatur dan atau menentukan pemenang tender/lelang adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender/lelang secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan atau untuk memenangkan peserta tender/lelang tertentu dengan berbagai cara.
10. Berdasarkan fakta yang didapat selama pemeriksaan dapat disampaikan sebagai berikut:

- a. Pemenuhan prosedur lelang dalam hal penetapan hari/tanggal lelang, penelitian dan penilaian barang yang akan dilelang dilakukan hanya dalam waktu 1 (satu) hari, yakni tanggal 28 Desember 2004.
 - b. Persyaratan lelang yang mengatur bahwa yang menjadi peserta lelang adalah perusahaan yang memiliki ijin usaha pabrik gula atau industri gula rafinasi gula adalah persyaratan yang mengarah kepada 2 (dua) perusahaan peserta lelang.
 - c. Dengan demikian unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender/lelang telah terpenuhi.
11. Unsur persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.
 12. Berdasarkan fakta yang didapat selama pemeriksaan dapat disampaikan sebagai berikut :
 - a. Panitia secara sengaja mengurangi terjadinya persaingan dalam lelang sehingga meloloskan PT Angels Products sebagai pemenang dengan cara persyaratan menyeter uang jaminan Rp. 50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah) dalam 2 (dua) hari kerja dan memasang pengumuman lelang di harian lokal.
 - b. Tindakan Panitia tersebut mengakibatkan berkurangnya persaingan sehingga hanya sedikit perusahaan yang mengetahui atau mampu memenuhi persyaratan tersebut.
 - c. Dengan demikian unsur persaingan usaha tidak sehat terpenuhi

Terhadap analisis unsur dalam *investigator statement* tersebut, PT Angels Products menyampaikan tanggapannya sebagai berikut:

1. Asas Pembuktian.

Pada Pasal 42 UU No.5 Tahun 1999 disebutkan bahwa alat-alat bukti pemeriksaan Komisi berupa keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha.

2. Di dalam UU No.5 Tahun 1999 memang tidak dinyatakan secara tegas mengenai sistem pembuktian yang dipakai untuk menyatakan adanya suatu pelanggaran pasal-pasal yang terdapat dalam UU No.5 Tahun 1999, namun mengingat UU No. 5 Tahun 1999 termasuk dalam khazanah hukum publik, dan alat-alat bukti yang diatur dalam UU No.5 Tahun 1999 tidak jauh berbeda dengan alat bukti yang diatur dalam UU No.8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, yang menganut "*Negatief Wettelijk Bewijs Theorie*", maka UU No. 5 Tahun '1999 juga menganut sistem pembuktian "*Negatief Wettelijk Bewijs Theorie*". Hal ini juga didukung dengan adanya pernyataan Tim Investigator yang menyatakan PT Angels Products telah secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999. Dengan adanya prasyarat secara sah dan meyakinkan, maka sudah pasti kesimpulan tersebut harus diperoleh melalui suatu pembuktian yang didasarkan alat-alat bukti yang sah dengan didukung keyakinan bahwa telah terjadi suatu pelanggaran UU No.5 Tahun 1999 dan bahwa PT Angels Products telah bersalah melakukan perbuatan tersebut.
3. Lelang Barang Bukti Gula Pasir Kristal Putih yang dimenangkan oleh PT Angels Products bukanlah suatu tender karena lelang yang diikuti oleh PT Bina Muda Perkasa adalah lelang eksekusi yang didasari oleh adanya Penetapan Pengadilan sesuai dengan Pasal 45 KUHP.
4. Pada Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 dinyatakan sebagai berikut: "Pelaku Usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat".
5. Pengertian tender menurut UU No.5 Tahun 1999 ialah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa, sedangkan pengertian lelang menurut Keputusan Menteri Keuangan RI No. 304/KMK.01/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang ialah penjualan barang yang terbuka untuk umum baik secara langsung maupun melalui media elektronik dengan cara penawaran

harga secara lisan atau tertulis yang didahului dengan usaha mengumpulkan peminat.

6. Berdasarkan uraian tersebut, jangkauan penerapan Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 ialah adanya persekongkolan yang dilakukan oleh para pelaku usaha dalam suatu tender. Mengingat tender dan lelang adalah suatu perbuatan hukum yang berbeda dan oleh karenanya memiliki pengaturan berbeda pula, maka adalah salah dan sangat tidak tepat apabila menerapkan Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 terhadap lelang barang bukti gula pasir kristal putih, yang dilaksanakan berdasarkan Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Utara sesuai Pasal 45 UU No.8 Tahun 1981.
7. Lelang Barang Bukti Gula Pasir Kristal Putih adalah suatu perbuatan yang dikecualikan dalam UU No.5 Tahun 1999 sesuai dengan Pasal 50 huruf a UU No.5 Tahun 1999. Pasal 50 huruf a UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa Perbuatan atau Perjanjian yang bertujuan melakukan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah termasuk yang dikecualikan dari ketentuan UU No.5 Tahun 1999, sehingga perbuatan hukum pelelangan barang bukti gula pasir kristal putih dalam perkara Terdakwa Drs. H. Abdul Waris Halid dilakukan oleh panitia lelang dengan tujuan untuk melaksanakan pasal 45 UU No.8 Tahun 1981, oleh karena itu lelang tersebut termasuk dalam perbuatan yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, maka pelelangan barang bukti gula pasir kristal putih adalah perbuatan yang dikecualikan dari ketentuan UU No.5 Tahun 1999, sehingga tidak tepat untuk menerapkan Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 dalam lelang barang bukti gula pasir kristal putih.
8. Tentang unsur bersekongkol yang diuraikan dalam *Investigator Statement* adalah analisis yang sangat keliru dan merupakan kesalahan yang paling fatal yang dilakukan oleh Tim Investigator dalam membuat kesimpulan dalam perkara ini.
9. Tim Investigator hanyalah menggunakan asumsinya bahwa dengan dibuatnya syarat untuk menjadi peserta lelang adalah perusahaan yang

memiliki izin pabrik gula atau industri gula rafinasi gula, sehingga persyaratan tersebut sengaja dibuat untuk mengarahkan PT Angels Products sebagai peserta lelang hanya karena PT Angels Products adalah perusahaan yang bergerak di bidang industri gula atau memiliki pabrik rafinasi gula. Persyaratan-persyaratan untuk menjadi peserta lelang adalah kewenangan dari panitia lelang, dan PT Angels Products merasa dapat memenuhi persyaratan tersebut. Atas dasar hal itulah maka PT Angels Products berkeinginan untuk mengikuti lelang.

10. Tim Investigator yang menyatakan Panitia lelang telah sengaja membuat persyaratan untuk menjadi peserta lelang adalah memiliki usaha rafinasi gula atau memiliki usaha pabrik gula, sehingga persyaratan tersebut mengarah kepada PT Angels Products adalah analisis yang sangat tidak berdasar hukum.
11. Perbuatan panitia lelang yang membuat pengumuman lelang di harian lokal bukanlah suatu pelanggaran atau perbuatan melawan hukum, dan oleh karenanya adalah sangat tidak berdasar apabila Tim Investigator menyimpulkan perbuatan panitia lelang tersebut sengaja mengarahkan kepada PT Angels Products untuk menjadi peserta lelang.
12. Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka unsur "bersekongkol" tidak terpenuhi.
13. Tentang unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender, elemen adanya perbuatan "kerjasama" antara PT Angels Products, terkait dengan pihak panitia lelang maupun peserta lelang lainnya tidak terbukti, sehingga pada akhirnya unsur bersekongkol tidak terpenuhi, maka sudah secara otomatis unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender/lelang tidak terpenuhi.
14. Tentang unsur persaingan usaha tidak sehat, PT Angels Products telah berusaha memenuhi segala kewajiban yang dipersyaratkan oleh negara. Tidak ada satu pun perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh PT Angels Products terkait dengan proses lelang barang bukti gula pasir kristal putih. PT Angels Products tidak melakukan suatu perbuatan dengan cara

tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999, sehingga sangatlah jelas bahwa unsur persaingan usaha tidak sehat tidak terpenuhi. Pernyataan investigator yang menyatakan unsur persaingan usaha tidak sehat terpenuhi adalah sangat tidak berdasar hukum, dan oleh karenanya harus ditolak dan dikesampingkan oleh Majelis Komisi.

Terhadap analisis unsur dalam *investigator statemen*, PT Bina Muda Perkasa menyampaikan tanggapannya sebagai berikut:

1. Butir 1 sampai dengan butir 7 tanggapan PT Bina Muda Perkasa adalah sama dengan tanggapan yang disampaikan oleh PT Angels Products, sehingga Penulis mengulang kembali tanggapan tersebut.
2. Tentang unsur bersekongkol dimana Tim Investigator menyatakan unsur bersekongkol telah terpenuhi adalah analisis yang sangat keliru dan merupakan kesalahan yang paling fatal dalam membuat kesimpulan dalam perkara ini. Tim Investigator hanya menggunakan asumsinya dalam menyusun *Investigator Statement*, dimana hal tersebut sangat dihindari dalam proses penegakan hukum terutama dibidang hukum publik.
3. Tentang unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender, karena unsur bersekongkol dimana elemen adanya perbuatan “kerjasama” antara PT Bina Muda Perkasa terkait dengan pihak panitia lelang maupun peserta lelang lainnya tidak terbukti sehingga pada akhirnya unsur bersekongkol juga tidak terpenuhi, maka adalah sangat berdasar hukum untuk menyatakan bahwa unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender/lelang tidak terpenuhi.
4. Tentang unsur persaingan usaha tidak sehat, PT Bina Muda Perkasa tidak melakukan suatu perbuatan yang dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan oleh karenanya unsur persaingan usaha tidak sehat tidak terpenuhi.

Terhadap *Investigator Statement*, Sukamto Effendy menyampaikan tanggapannya sebagai berikut:

1. Sukamto Effendy bukanlah salah satu pihak yang menjadi peserta lelang dalam lelang gula pasir kristal putih yang dimenangkan oleh PT Angels

Products, oleh karena itu Sukamto Effendy tidak melakukan suatu perbuatan persekongkolan dengan pihak panitia lelang maupun para peserta lelang.

2. Ketidakhadiran seseorang dalam suatu proses pemeriksaan tidak dapat dijadikan dasar yang membuktikan bahwa orang tersebut telah melakukan suatu perbuatan. Ketidakhadiran Sukamto Effendy dalam pemeriksaan di KPPU RI tidak dapat dijadikan dasar untuk membuktikan bahwa Sukamto Effendy telah melakukan perbuatan persekongkolan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
3. Ketidakhadiran Sukamto Effendy dalam proses pemeriksaan di KPPU RI tidak dapat dijadikan dasar untuk menyatakan Sukamto Effendy terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Terhadap *Investigator Statement*, Susanto SH, MH tidak menyampaikan tanggapannya sehingga Majelis Komisi sudah dapat mengambil putusan dengan mempertimbangkan *Investigator Statement* dan tanggapan dari para Terlapor. Dalam Perkara No. 04/KPPU-L/2005 ini Majelis Komisi hanya membahas pemenuhan unsur bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender serta unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat sebagai berikut:

1. **Unsur Bersekongkol untuk Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender.**
 - a. Panitia memfasilitasi PT Angels Products untuk mengikuti lelang dengan cara membuat persyaratan lelang yaitu perusahaan yang dapat mengikuti lelang disamping Importir Terdaftar adalah juga perusahaan yang memiliki ijin pabrik gula rafinasi, dimana PT Angels Products adalah memiliki ijin usaha pabrik gula rafinasi. Sedangkan gula yang akan dilelang adalah gula untuk konsumsi dan bukan gula untuk dirafinasi.
 - b. Panitia mengumumkan lelang tersebut hanya pada harian lokal di Jakarta, sehingga lelang hanya diikuti oleh jumlah pelaku usaha yang terbatas yaitu PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa.

- c. Penyelenggaraan lelang termasuk *Aanwijzing* atau *open house* dilaksanakan dalam waktu yang sangat terbatas yaitu hanya efektif 2 (dua) hari kerja sehingga tidak memberikan waktu yang cukup bagi banyak pelaku usaha untuk dapat mengikuti lelang.
- d. Persyaratan untuk membayar jaminan sebesar Rp 50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah) dalam waktu yang sangat terbatas yaitu 2 (dua) hari kerja sehingga hanya pelaku usaha yang sudah menyiapkan dirinya untuk mengikuti lelang sebelum diumumkanlah yang dapat memenuhinya.
- e. Persekongkolan atau kerjasama antara peserta lelang untuk menciptakan persaingan semu yaitu PT Angels Products bekerjasama dengan Sukamto Effendy untuk mengikuti lelang, setidaknya dalam bentuk pendanaan, padahal Sukamto Effendy terasosiasi dengan PT Bina Muda Perkasa.

2. Unsur Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- a. Ketidapatutan atau ketidakwajaran sebagai bagian dari unsur perbuatan melawan hukum yaitu:
 - Panitia membuat persyaratan bahwa peserta lelang memiliki ijin usaha pabrik gula rafinasi.
 - Panitia mengumumkan lelang di harian lokal.
 - Panitia membuat persyaratan kewajiban peserta untuk menyetor uang jaminan sebesar Rp 50.000.000.000 (lima puluh miliar) dalam waktu efektif 2 (dua) hari kerja.
 - Panitia menentukan harga limit yang terlalu rendah.
 - *Open house* dilakukan hanya dengan memperlihatkan foto-foto barang saja tanpa memperlihatkan fisik barang, padahal barang yang akan dilelang jumlahnya sangat besar.
 - Peserta lelang hanya diikuti oleh 2 (dua) perusahaan.
 - Panitia melaksanakan lelang pada saat-saat hari-hari libur natal dan tahun baru dimana banyak orang masih merayakannya.

- Panitia tidak berusaha menjelaskan bahwa status barang yang akan dilelang adalah sebagai barang bukti perkara pidana dan juga sebagai barang *beslaag* Bea Cukai yang masih memiliki kewajiban-kewajiban kepada negara.
 - Pemenang bersedia untuk menambah harga gula berdasarkan kesepakatan dengan Kejaksaan Agung Tindak Pidana Khusus.
- b. Terhambatnya persaingan, yaitu:
- Panitia hanya memberikan waktu 2 (dua) hari kerja bagi para peserta untuk memenuhi segala persyaratan lelang termasuk membayar uang jaminan sebesar Rp 50.000.000.000 (lima puluh milyar rupiah) serta mengumumkan di harian lokal sehingga hanya 2 (dua) perusahaan yang dapat mengikuti lelang.
 - Dengan hanya 2 (dua) perusahaan yang mengikuti lelang maka tujuan utama dari lelang untuk mendapatkan harga yang optimal tidak tercapai.

Pemenuhan unsur yang dilakukan oleh Majelis Komisi memang berbeda dengan pemenuhan unsur di perkara-perkara persekongkolan tender lain yang pernah ditangani oleh KPPU.¹⁰⁴ Dalam putusan ini Majelis Hakim tidak menguraikan unsur pelaku usaha dan pihak lain. Hal ini juga yang akhirnya menjadi pokok-pokok keberatan yang disampaikan oleh PT Angels Products, PT Bina Muda Perkasa, dan Sukamto Effendy baik dalam upaya keberatan ke Pengadilan Negeri maupun upaya Kasasi ke Mahkamah Agung.¹⁰⁵

Dalam menanggapi pokok-pokok keberatan dari para Pemohon mengenai pemenuhan unsur pelaku usaha dan pihak lain, KPPU memberikan jawaban bahwa inti dari Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah adanya unsur kegiatan persekongkolan, mengatur dan atau menentukan pemenang lelang, yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Dalam putusannya, Majelis Komisi membuktikan adanya kegiatan persekongkolan, mengatur atau menentukan pemenang lelang, yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut.

¹⁰⁴ Semua putusan KPPU mengenai persekongkolan tender selalu menguraikan unsur pelaku usaha dan pihak lain.

¹⁰⁵ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 04/Pdt.KPPU/2005/PN.Jak.Sel dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 04 K/KPPU/2006.

Apabila dicermati dalam *Investigator Statement*, Tim Investigator justru telah menguraikan semua unsur-unsur dalam Pasal 22 tersebut, yaitu unsur pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, mengatur dan atau menentukan pemenang lelang, dan mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Namun dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Komisi justru tidak menguraikan pemenuhan unsur pelaku usaha dan pihak lain meskipun kedua unsur tersebut secara tersirat telah diuraikan melalui unsur penting dalam Pasal 22 UU No. Tahun 1999 yaitu bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender serta unsur mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini menunjukkan bahwa KPPU tidak konsisten dalam menguraikan unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 masuk dalam ruang lingkup kegiatan yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999. Tindakan persekongkolan (*conspiracy*) dalam hukum persaingan termasuk dalam kategori perjanjian.¹⁰⁶ Pada hakekatnya, perjanjian terdiri dari dua macam, pertama, perjanjian yang dinyatakan secara jelas (*express agreement*), biasanya tertuang dalam bentuk tertulis, sehingga relatif lebih mudah dalam proses pembuktiannya. Kedua, perjanjian tidak langsung (*implied agreement*), biasanya berbentuk lisan atau kesepakatan-kesepakatan. Penulis berpendapat bahwa meskipun ruang lingkup Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah mengenai kegiatan yang dilarang, namun tindakan persekongkolannya adalah merupakan bentuk perjanjian. Dalam pembuktian Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 unsur perjanjian tidak pernah diuraikan secara tersurat, karena penjabarannya masuk ke dalam unsur bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender.

Penulis berpendapat bahwa terdapatnya kata "*.....sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat*" dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah terlalu berlebihan, karena setiap tindakan bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sudah pasti akan meniadakan persaingan. Akan lebih mudah bagi KPPU apabila bunyi Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 hanya "Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender."

¹⁰⁶ Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Loc. Cit

B. Pembuktian Perkara No. 17/KPPU-L/2007

Perkara No. 17/KPPU-L/2007 adalah mengenai dugaan persekongkolan dalam pelelangan saham PT Dharmala Sakti Sejahtera (DSS) yang ada di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia (AJMI). Dalam perkara ini, dugaan persekongkolan dalam lelang saham tetap menjadi kewenangan KPPU untuk memeriksanya sesuai dengan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan¹⁰⁷ Perkara No. 17/KPPU-L/2007 yang disampaikan oleh Tim Pemeriksa kepada para Terlapor dan Majelis Komisi, Tim Pemeriksa berkesimpulan tidak ditemukan bukti kuat telah terjadi persekongkolan untuk mengatur dan atau menentukan pemenang lelang atas 1800 lembar saham atau setara dengan 40% saham DSS yang ada di AJMI, yang dilakukan oleh Manufacturers Life Insurance Company, AJMI, Kurator Ari Ahmad Effendi, International Finance Cooperation (IFC), PT Balai Lelang Batavia, PT Graha Karya Reksatama dan Kusmartono sebagai Pejabat Lelang. Atas LHPL tersebut maka seluruh terlapor kecuali IFC, menyatakan sepakat dan tidak menyampaikan tanggapan.

Pertimbangan yang dibuat oleh Majelis Komisi terhadap LHPL dan tanggapan dari IFC adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan LHPL, Tim Pemeriksa Lanjutan berpendapat bahwa IFC (Terlapor IV) adalah suatu organisasi internasional yang berkantor pusat di Washington DC, didirikan berdasarkan *Articles of Agreement of International Finance Corporation, The United Nations Convention of The Privileges and Immunities of the Specialized Agencies* yang disetujui oleh General Assembly of The United Nation pada 21 November 1947. Indonesia masuk sebagai anggota IFC dengan meratifikasi konvensi tersebut dalam Undang-undang No. 26 Tahun 1956 tentang Keanggotaan Republik Indonesia pada Badan Keuangan Internasional, yang bertujuan untuk membantu pembangunan perekonomian dengan cara mendorong investasi di perusahaan-perusahaan swasta.

¹⁰⁷ Laporan Hasil Pemeriksaan Lanjutan Perkara Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tanggal 29 Februari 2007.

2. Tanggapan IFC terhadap LHPL adalah bahwa IFC mempunyai hak-hak istimewa dan immunitas dalam Pasal VI, bagian 3 IFC Articles of Agreement – yang dengan tegas melindungi IFC (Terlapor IV) dari panggilan dan permintaan akan dokumen oleh KPPU. Hak-hak istimewa dan immunitas ini adalah hak-hak istimewa dan immunitas yang telah disetujui oleh Republik Indonesia dalam perjanjian internasional dan dijamin dengan perundang-undangan nasional.
3. IFC menikmati hak-hak istimewa dan immunitas yang luas. Hak-hak istimewa dan immunitas diberikan oleh Articles of Agreement antara negara anggota IFC dan *United Nations Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies* mencakup hal-hal berikut ini:
 - Arsip IFC dan "semua dokumen yang dimiliki mereka atau yang dipegang mereka" tidak dapat diganggu-gugat.
 - Milik dan asset IFC kebal dari "pemeriksaan, pengambil-alihan, sitaan, [dan] ekspropriasi" dan kebal dari semua proses hukum dan campur tangan dalam bentuk lain, baik dengan tindakan oleh "eksekutif, administratif, judicial atau legislatif" dalam wilayah Indonesia.
 - Semua pejabat dan karyawan IFC "kebal dari proses hukum mengenai perbuatan yang mereka lakukan dalam kedudukan resmi mereka".
4. IFC kebal dari "tindakan" yang "dilakukan oleh anggota atau orang yang bertindak untuk atau mempunyai tuntutan yang berasal dari anggota".
5. Majelis Komisi berpendapat IFC (Terlapor IV) adalah suatu organisasi internasional yang berkantor pusat di Washington DC, didirikan berdasarkan *Articles of Agreement of International Finance Corporation, The United Nations Convention of The Privileges and Immunities of the Specialized Agencies* yang disetujui oleh General Assembly of The United Nation pada 21 November 1947.
6. Indonesia masuk sebagai anggota IFC melalui Undang-undang No. 26 Tahun 1956 tentang Keanggotaan Republik Indonesia pada Badan Keuangan Internasional.

7. Dalam perkara *a quo*, IFC tercatat sebagai salah satu pemegang saham di AJMI, mempunyai hak suara dalam menentukan kebijakan perusahaan dan susunan Direksi serta secara langsung ikut menikmati keuntungan atau menanggung kerugian atas kegiatan usaha yang dilakukan AJMI.
8. Majelis Komisi berpendapat IFC dapat diperiksa oleh yurisdiksi yang berkompoten di wilayah dimana IFC memiliki kantor berdasarkan article 6 section 3 dalam *Articles of Agreement of International Finance Corporation, The United Nations Convention of The Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*.
9. Majelis Komisi berpendapat IFC adalah suatu lembaga nirlaba namun pada saat IFC melakukan penyertaan saham atau penyertaan modal di Indonesia maka IFC telah melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1999.
10. Dengan demikian, Majelis Komisi berkesimpulan bahwa KPPU memiliki yurisdiksi terhadap IFC dalam perkara *a quo*

Setelah mempertimbangkan LHPL dan tanggapan dari Terlapor, Majelis Komisi perkara No. 17/KPPU-L/2007 menyatakan bahwa Terlapor I The Manufacturers Life Insurance Company, Terlapor II PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia, Terlapor III Kurator Ari Ahmad Effendi, Terlapor IV International Finance Corporation, Terlapor V PT Balai Lelang Batavia, Terlapor VI PT Graha Karya Reksatama dan Terlapor VII Pejabat Lelang Kusmartono tidak terbukti melanggar ketentuan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Putusan tersebut diambil dengan mempertimbangkan pemenuhan unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut:

1. Unsur Pelaku Usaha

- a. Pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah *orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.*

- b. Dalam perkara ini yang dimaksud pelaku usaha adalah MLIC (Terlapor I), PT AJMI (Terlapor II), IFC (Terlapor IV), PT Balai Lelang Batavia (Terlapor V), dan PT Graha Karya Reksatama (Terlapor VI), yang identitasnya disebutkan dalam bagian Tentang Hukum butir 1.1 putusan ini.
- c. Dengan demikian, unsur pelaku usaha terpenuhi.

2. Unsur Pihak Lain

- a. Pihak lain adalah para pihak yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.
- b. Ari Ahmad Effendi (Terlapor III) dan Kusmartono (Terlapor VII) adalah pihak lain yang terlibat dalam proses tender.
- c. Dengan demikian, unsur pihak lain terpenuhi.

3. Unsur Bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender

- a. Berdasarkan Pedoman Pasal 22 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan bersekongkol adalah *kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.*
- b. Berdasarkan penjelasan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.
- c. Dalam Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, cakupan dasar penerapan pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui tender terbuka, tender terbatas, pelelangan umum, dan pelelangan terbatas.
- d. Pelelangan saham PT DSS yang ada di AJMI adalah pelelangan umum sehingga termasuk dalam ruang lingkup yang dapat diperiksa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999.

- e. Dengan demikian KPPU memiliki yurisdiksi untuk memeriksa perkara *a quo*.
- f. Lelang telah diumumkan secara terbuka melalui Harian Umum Suara Pembaruan pada tanggal 17 Oktober 2000. Setelah lelang diumumkan, hanya ada 1 (satu) calon peserta yang mendaftar dan membayar uang jaminan yaitu MLIC. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 337/KMK.01/2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang tidak menyebutkan secara *eksplisit* mengenai jumlah minimal peserta lelang. Secara *a contrario*, karena jumlah minimal peserta lelang tidak diatur maka lelang yang hanya diikuti oleh 1 (satu) peserta tidak menyalahi aturan dalam Keputusan Menteri tersebut.
- g. Pasal 50 Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan: "*Dalam anggaran dasar dapat diatur ketentuan pembatasan pemindahan hak atas saham yaitu: (a) Keharusan menawarkan terlebih dahulu kepada kelompok pemegang saham tertentu atau pemegang saham lainnya; dan atau (b) Keharusan mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari organ perseroan*".
- h. Pasal 9 ayat 3 Anggaran Dasar AJMI menyatakan "Penjualan dan pemindahan hak atas saham hanya diperbolehkan kepada para pemegang saham lainnya atau kepada pihak lain yang ditunjuk oleh Rapat Umum Pemegang Saham dan dengan tidak mengurangi persetujuan dari pihak yang berwenang".
- i. Pasal 9 ayat 4 Anggaran Dasar AJMI menyatakan "Pemegang saham yang hendak menjual saham harus menawarkan secara tertulis terlebih dahulu kepada para pemegang saham lainnya dengan menyebutkan dalam penawaran tersebut harga dan persyaratan penjualan tersebut dan memberitahukan kepada Direksi secara tertulis tentang penawaran tersebut.
- j. Ari Ahmad Effendi meminta persetujuan kepada MLIC dan IFC selaku pemegang saham AJMI untuk melakukan lelang atas saham PT DSS di AJMI.
- k. Selain menyetujui untuk menjual saham PT DSS di AJMI melalui lelang, MLIC dan IFC selaku pemegang saham AJMI juga menyetujui untuk menjual saham tersebut kepada MLIC atau kepada perseroan lain yang berkaitan dengan MLIC. Tindakan MLIC dan IFC menyetujui hal-hal tersebut adalah

bentuk *pre-emptive right* sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat 3 dan 4 Anggaran Dasar AJMI.

- l. Majelis Komisi sependapat dengan penerapan bentuk *pre-emptive right* di atas.
- m. Majelis Komisi menilai tindakan Kurator menunjuk PT Balai Lelang Batavia sebagai penyelenggara jasa pra lelang, tindakan Kusmartono sebagai Pejabat Lelang dalam melaksanakan lelang, dan tindakan PT Balai Lelang Batavia dalam melaksanakan jasa pra lelang adalah bukan dalam rangka meluluskan MLIC sebagai pemenang lelang.
- n. Majelis Komisi juga menilai tindakan PT Graha Karya Reksatama dalam menentukan nilai saham adalah bukan dalam rangka mengatur MLIC sebagai pemenang lelang.
- o. Dengan demikian, tindakan tersebut bukan merupakan bentuk persekongkolan yang dilakukan untuk memenangkan MLIC dalam lelang saham PT DSS di AJMI, sehingga unsur bersekongkol untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender, tidak terpenuhi.

4. Unsur Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- a. Harga lelang yang dimenangkan oleh MILC lebih tinggi dari harga yang ditaksir oleh PT Graha Karya Reksatama.
- b. Tidak ada pihak yang keberatan terhadap lelang yang hanya diikuti satu peserta saja sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.
- c. Dengan demikian, unsur mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, tidak terpenuhi

Dalam putusannya, KPPU menyatakan para Terlapor dalam Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tidak bersalah melanggar ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga para Terlapor menerima Putusan KPPU tersebut dan tidak melakukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri. Dalam perkara No. 17/KPPU-L/2007 ini Majelis Komisi menyimpulkan bahwa KPPU berwenang menangani perkara persekongkolan lelang, namun dalam pelelangan saham

PT DSS di AJMI tersebut tidak terdapat persekongkolan untuk mengatur dan atau memenangkan MLIC.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Praktik persekongkolan dalam tender dilarang berdasarkan ketentuan Pasal 22 No. 5 Tahun 1999 karena dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan bertentangan dengan tujuan pelaksanaan tender yaitu memberi kesempatan yang sama kepada pelaku usaha dalam bentuk penawaran harga yang bersaing sehingga pengguna barang atau jasa dapat bersaing dalam kualitas barang atau jasa tersebut. Di Indonesia, praktik persaingan usaha tidak sehat terjadi dalam berbagai kegiatan bisnis, seperti praktik persekongkolan perusahaan tertentu untuk memenangkan tender, baik tender pengadaan barang dan jasa maupun tender penjualan atau lelang barang di lembaga atau instansi pemerintah, maupun lelang di perusahaan swasta.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis sebagaimana diuraikan dalam bab-bab terdahulu, penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. KPPU berwenang menangani perkara persekongkolan lelang. Hal ini sesuai dengan Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa pengertian tender mencakup tawaran harga untuk mengajukan harga untuk:
 - a. Memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan.
 - b. Mengadakan barang dan atau jasa.
 - c. Membeli suatu barang dan atau jasa.
 - d. Menjual suatu barang dan atau jasa.

Berdasarkan definisi tersebut, maka cakupan dasar penerapan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui:

- a. Tender terbuka,
- b. Tender terbatas,
- c. Pelelangan umum, dan

d. Pelelangan terbatas.

Berdasarkan cakupan dasar tersebut, maka pemilihan langsung dan penunjukan langsung yang merupakan bagian dari proses tender/lelang juga tercakup dalam penerapan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999.

Dari kesimpulan tersebut, maka KPPU sudah tepat dalam menangani Perkara No. 04/KPPU-L/2005 tentang Pelelangan Gula Ilegal yang dimenangkan oleh PT Angels Products, dan Perkara No. 17/KPPU-L/2007 tentang Pelelangan Saham PT Dharmala Sakti Sejahtera yang ada di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia.

2. KPPU harus membuktikan seluruh unsur yang terdapat dalam Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999. Pedoman Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 menjabarkan Pasal 22 menjadi 5 unsur yaitu:

a. Unsur Pelaku usaha

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 5, pelaku usaha adalah “setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

b. Unsur Bersekongkol

Bersekongkol adalah kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.

Unsur bersekongkol antara lain dapat berupa:

- Kerjasama antara dua pihak atau lebih;
- Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya;
- Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
- Menciptakan persaingan semu;
- Menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan;

- Tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu.
 - Pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.
- c. Unsur Pihak lain
- Pihak lain adalah para pihak (vertikal dan horisontal) yang terlibat dalam proses tender yang melakukan persekongkolan tender, baik pelaku usaha sebagai peserta tender dan atau subjek hukum lainnya yang terkait dengan tender tersebut.
- d. Unsur Mengatur dan atau Menentukan Pemenang Tender
- Mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan atau penentuan pemenang tender tersebut antara lain dilakukan dalam hal penetapan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya.
- e. Unsur Persaingan usaha tidak sehat.
- Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
3. Dalam penjabaran unsur Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, unsur bersekongkol dan unsur mengatur dan atau menentukan pemenang tender sering disatukan sehingga menjadi bersekongkol untuk mengatur dan menentukan pemenang tender. Hal ini dapat dibenarkan karena perilaku bersekongkol terkadang tidak dapat dipisahkan dari perilaku untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

- Anggraini, AM. Tri. "Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat, *Perse Illegal* atau *Rule Of Reason*". Cet. I . Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Erawati, Elly dan J.S. Badudu. "Kamus Hukum Ekonomi." Jakarta, Elips, 1996.
- Garner, Bryan A. "Black's Law Dictionary", Eight edition, editor in chief west publishing, co
- Hansen, Knud et al. "Undang-Undang No. 5 Tahun 1999: Undang-Undang Larangan Ptaktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". Cet. II, Jakarta: Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) bekerjasama dengan PT Katalis, 2002.
- Hornby, A.S. Oxford Advanced Learner's Dictionary, 5th ed. Edited by Jonathan Crowther, England: Oxford University Press, 1995.
- Kansil, C.S.T. "Hukum Tata Pemerintahan". Cet. I. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Khemani, R.S. and D.M. Shapiro, "Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law", Paris: OECD, 1996.
- Klitgaard, Robert, Ronald Maclian-Abaroa, dan H. Lindsey Parris. "Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah (Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention)", diterjemahkan oleh Masri Maris. Cet. II. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002.
- Maarif, Syamsul. "Beberapa Hambatan dalam Implementasi Hukum Persaingan di Indonesia, dalam Emmy Yuhassarie dan Tri Harnowo, ed., Proceedings 2002: Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dan KPPU". Cet. I. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum bekerja sama dengan Pusdiklat Mahkamah Agung RI, dan Konsultan Hukum EY Ruru & Rekan, 2003.
- Mertokusumo, Sudikno. "Penemuan Hukum Suatu Pengantar". Cet. 11, Yogyakarta: Liberty, 2001.

Nusantara, Abdul Hakim G. dan Benny K. Harman. "Analisa dan Perbandingan Undang-undang Anti Monopoli", Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 1999.

Okatani, Naoki, "Regulation on Bid Rigging in Japan, The United States and Europe," Pacific Rim Law & Policy Journal, March 2005.

Pakpahan, Norman S. "Pokok-pokok Pikiran tentang Hukum Persaingan Usaha", Jakarta: ELIPS, 1994.

Rachbini, Didik J. "Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan". Cet. I. Jakarta: Granit, 2004.

Sirait, Ningrum N. "Hukum Persaingan di Indonesia: UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". Cet. I. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004.

Siswanto, Arie. "Hukum Persaingan Usaha" Cet. I. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Soekanto, Soerjono. "Pengantar Penelitian Hukum". Cet. 3, Jakarta: UI Press, 2005.

_____ & Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat". Cet. 6, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001.

Subekti, "Pokok-pokok Hukum Perdata". Cet XXVIII. Jakarta: Intermasa, 1996.

_____. "Hukum Perjanjian". Cet. Kedelapanbelas. Jakarta: Intermasa, 2001.

Usman, Rachmadi, "Hukum Persaingan Usaha di Indonesia". Cet. I. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Wibowo, Destivano & Harjon Sinaga, "Hukum Acara Persaingan Usaha". Cet. I. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005.

Wignjosoebroto, Soetandyo. "Hukum. Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya : 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto." Jakarta: Elsam, 2002.

Wijaya, Gunawan. "Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis". Cet. I. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004.

Wulfram, I. Erfianto, "Manajemen Proyek Konstruksi". Cet. I. Yogyakarta: Andi, 2002.

Yuhassarie, Emmy dan Tri Harnowo. ed. "Proceedings 2002: Undang-undang No. 5/1999 dan KPPU". Cet: I. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum bekerja sama dengan Pusdiklat Mahkamah Agung RI, dan Konsultan Hukum EY Ruru & Rekan, 2003.

_____. Proceedings 2004: Undang-undang No. 5/1999 dan KPPU. Cet. II. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.

II. ARTIKEL

Anisah, Siti. "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajauan Keberataan Terhadap Putusan KPPU". Jurnal Hukum Bisnis 24-No. 2 (2005) : 19.

Krisanto, Yakub Adi. "Analisis Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan KPPU tentang Persekongkolan Tender". Jurnal Hukum Bisnis 24 No. 2 (2005)

Membudayakan Persaingan Sehat, Editorial dalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 19, Mei – Juni 2002

Masjhud, A. Junaidi, "Pembuktian Per se rule dalam UU Anti Monopoli", artikel dalam Hukum Online Edisi 30 Juni 2003

Nurmadjito, "Pakta Integritas". Legal Review 28/TH III. Januari 2005.

Rachbini, Didik J. "Undang-undang Praktik Monopoli". Jurnal Hukum Bisnis 19 (Mei – Juni 2002) : 10

Sjahdeini, Sutan Remy, Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jurnal Hukum Bisnis 10 (2000)

III. MAKALAH

Anggraini, A.M. Tri, "Persekongkolan Penawaran Tender dalam Perspektif Hukum Persaingan". Makalah tanpa tahun.

Juwana, Hikmahanto. "Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi dalam Perspektif Hukum Persaingan dan UU No. 5/1999". Makalah dalam Program Pelatihan Persaingan Usaha untuk staf sekretariat KPPU Jakarta, 23 Oktober 2001.

Radjagukguk, Erman, "Mencermati Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dari Perspektif Hukum", makalah disampaikan pada Seminar UU Anti Monopoli, Jakarta, 25-26 Juli 2001.

IV. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999 LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817

_____. Keputusan Presiden Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 75

.....

_____. Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU, Perma No. 1 Tahun 2003.

V. PUTUSAN-PUTUSAN

Putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2002 Tentang Tender Penjualan Saham dan Obligasi PT Indomobil Sukses Internasional, Tbk.

Putusan KPPU No. 05/KPPU-L/2004 Tentang Tender Pengadaan Jasa Pengamanan di PT Thames PAM Jaya.

Putusan KPPU No. 04/KPPU-L/2005 Tentang Pelelangan Gula Ilegal yang Dimenangkan oleh PT Angels Products.

Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2005 Tentang Penjualan 2 (dua) unit Tanker *Very Large Crude Carrier* (VLCC) PT Pertamina (Persero).

Putusan KPPU No. 06/KPPU-L/2006 Tentang Tender Perbaikan Bangsal di RSUD Pematang Siantar.

Putusan KPPU No. 06/KPPU-L/2007 Tentang Tender Pengadaan Alat Pembasmi Nyamuk (Mesin Fogging) yang diselenggarakan oleh Biro Administrasi Wilayah DKI Jakarta.

Putusan KPPU No. 17/KPPU-L/2007 Tentang Pelelangan 1800 saham PT Dharmala Sakti Sejahtera yang ada di PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 04/Pdt.KPPU/2005/PN. Jak.
Sel.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 04 K/KPPU/2006.

